

# Trabajo Fin de Grado

## Gasto Público en España : Los Presupuestos Generales del Estado

Autor

Javier Aranda Agulló

Director

Dolores Gadea Rivas

Facultad De Economía y Empresa / Universidad de Zaragoza

2015

Autor

*Javier Aranda Agulló*

Director

*Dolores Gadea Rivas*

## **Gasto Público en España : Los Presupuestos Generales del Estado**

*Grado en Administración y Dirección de Empresas*

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es el análisis del gasto de la Administración Central en España y su evolución desde el año 2002 hasta la actualidad, haciendo hincapié en la crisis financiera.

Para ello, en primer lugar se han recopilado las principales teorías sobre el gasto público y su comportamiento, desde el punto de vista de la demanda, la oferta y el precio. A continuación se ha realizado una descripción de la organización de la Administración Pública en España. Por último, se ha realizado el análisis agrupando las partidas presupuestarias en cinco bloques principales.

**Palabras clave:** Gasto público, Presupuestos Generales del Estado, Administración Central.

---

**Abstract:** This dissertation's goal is to analyze Spain's Central Administration's public expenditure and its development since 2002, emphasizing the period of the financial crisis.

The first part shows a compilation of the main theories about public expenditure and its behavior in relation to demand, offer and price. The second part describes Spain's Central Administration's structure. The dissertation concludes with an analysis of budget allocations, dividing them into five main groups.

**Keywords:** Public Expenditure, National Budget, Central Administration.

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ECONOMÍA POLÍTICA.....</b>	<b>5</b>
2.1	Demanda.....	5
2.1.1	<i>Aumento de la renta .....</i>	<i>6</i>
2.1.2	<i>Urbanización y complejidad de las relaciones sociales.....</i>	<i>7</i>
2.1.3	<i>Democracia .....</i>	<i>8</i>
2.2	Oferta .....	9
2.2.1	<i>Competencia política e intereses de políticos y burócratas .....</i>	<i>9</i>
2.2.2	<i>Ciclos políticos.....</i>	<i>10</i>
2.3	La percepción del precio y la ilusión fiscal .....	12
<b>3</b>	<b>ESPAÑA: ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>14</b>
3.1	Administración general del estado .....	15
3.1.1	<i>La Administración General: .....</i>	<i>15</i>
3.1.2	<i>La Administración Periférica.....</i>	<i>17</i>
3.1.3	<i>La Administración del Estado en el Exterior .....</i>	<i>17</i>
3.2	Administraciones Autonómicas .....	18
3.3	Entidades Locales .....	18
<b>4</b>	<b>ESPAÑA: PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL .....</b>	<b>19</b>
4.1	Forma y composición del presupuesto .....	19
4.2	Análisis general de las partidas .....	22
4.3	Análisis particular de las partidas .....	24
4.3.1	<i>Gasto social y cultura .....</i>	<i>25</i>
4.3.2	<i>Inversión .....</i>	<i>29</i>
4.3.3	<i>Mantenimiento del estado .....</i>	<i>31</i>
4.3.4	<i>Seguridad y Estado de Derecho .....</i>	<i>32</i>
4.3.5	<i>Subvenciones.....</i>	<i>34</i>
4.3.6	<i>Transferencias y Partidas Financieras.....</i>	<i>35</i>
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>41</b>
<b>6</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>43</b>

Ilustración 1. Comparativa PIB pc y GP (Datos: <a href="http://www.datosmacro.com">www.datosmacro.com</a> . Elaboración propia) .....	7
Ilustración 2.Variación Gasto Total (Fuente: <a href="http://www.datosmacro.com">www.datosmacro.com</a> . Elaboración propia) .....	11
Ilustración 3. Jerarquía de las distintas Administraciones Públicas en España (Elaboración propia) .....	15
Ilustración 4. Evolución PGE por bloques (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) ...	23
Ilustración 5. Peso bloques PGE (2015) (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	24
Ilustración 6. Gasto social. (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	25
Ilustración 7. Variación Gasto social. (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	26
Ilustración 8. Variación por partidas GS (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	26
Ilustración 9. Gasto social. (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	27
Ilustración 10. Gasto por parado ( Datos:PGE Elaboración propia) .....	28
Ilustración 11. Inversión (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	29
Ilustración 12. Variación Inversión (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	30
Ilustración 13. Mantenimiento del Estado (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) ....	31
Ilustración 14. Var. Mant. del Estado (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	32
Ilustración 15. Seg. y Es. de Derecho (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	33
Ilustración 16. Subvenciones (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia) .....	34
Ilustración 17. Transferencias y PFs (Fuente datos: Portal PGE. Elaboración Propia) ..	36
Ilustración 18. Ev. Deuda respecto al PIB (Datos: <a href="http://datosmacro.com">datosmacro.com</a> . Elaboración propia) .....	38
Ilustración 19.Comparativa Déficit, GP y Deuda (Elaboración propia) .....	38
Ilustración 20. Deuda y amortización en PGE (Elaboración propia) .....	39
Ilustración 21. Gasto Público Nom y PIB ( Datos: Datosmacro. Elaboración propia) ...	42

# 1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo de fin de grado es el análisis del gasto público de los últimos años en España, concretamente desde el año 2002 hasta la actualidad (2015).

En el desarrollo del análisis, primero describiré las variables principales que afectan a los presupuestos y las principales teorías sobre éstas. Posteriormente, expondré brevemente la estructura del Estado español para entender la complejidad de los presupuestos en España. Por último, analizaré los Presupuestos Generales de Estado y su evolución y estableceré las conclusiones a las que he llegado.

## 2 ECONOMÍA POLÍTICA

El aumento del gasto público y con él, el tamaño del Estado, ha sido fundamental para explicar el devenir de la economía y el bienestar de los ciudadanos desde la conclusión de la segunda guerra mundial. Sin embargo, es en los años setenta, cuando empiezan a aparecer distintas teorías y estudios sobre éste y convierten al gasto público en un tema fundamental para el debate. (Rivas, 1996)

Anterior a esta época podemos destacar la Ley de Wagner, formulada en el siglo XIX. Ésta ley es considerada hoy como uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan algunas de las diferentes teorías actuales del gasto público.

Es preciso destacar, que existen numerosas teorías sobre el gasto público, pero la mayoría de ellas se centran en variables concretas, dejando de lado variables relacionadas y fundamentales. También es inevitable que muchas de estas teorías tengan un cierto sesgo ideológico, o incluso que algunas se centren exclusivamente en la situación del momento.

Analizaré los factores determinantes que han podido y pueden provocar el aumento del gasto público o simplemente explicar la existencia de este desde el punto de vista de la oferta, la demanda y el precio y su percepción.

### 2.1 DEMANDA

Existen varios factores fundamentales que han influido históricamente en el aumento del gasto. En los siguientes apartados, analizo los que he considerado más importantes.

### 2.1.1 Aumento de la renta

En primer lugar tendríamos el aumento de la renta de la población y con ésta, el aumento de la demanda de ciertos servicios proporcionados por el estado en la mayoría de casos, como la educación o la sanidad.

Además, con el aumento de la renta per cápita se eleva el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos y como consecuencia, por ejemplo, la longevidad de la población, lo que implica un aumento del gasto en pensiones y servicios sanitarios. Por otro lado, el aumento de la renta implica más capacidad impositiva que es fundamental para el aumento del gasto.

La relación entre renta y gasto público ya aparecía en la **Ley de Wagner** de Adolph Wagner<sup>1</sup>. En ésta, el economista alemán afirma que el desarrollo, sobre todo industrial, de un país, aumenta la complejidad de éste, implicando que sea necesario un aumento del gasto público para dotarse de medios de control y administración.

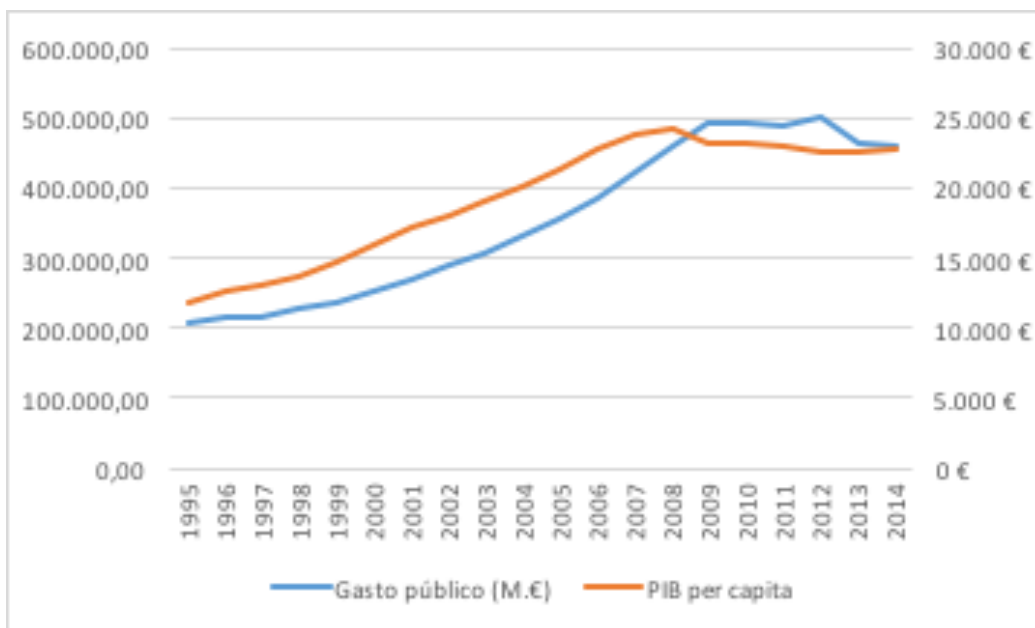
Otro aspecto que añade es que el estado debe suministrar servicios a los ciudadanos donde sean necesarios. Por lo tanto, una renta más alta provocará mas demanda de servicios.

Por último, también afirma que para el aumento de la producción agregada, y con ella la renta per cápita, es necesaria la inversión de origen público en el desarrollo de nuevas tecnologías que creen las condiciones correctas. Es importante considerar la época en la que se encontraba Wagner, para entender sobre todo este último punto, ya que en la actualidad la inversión para el desarrollo de nuevas tecnologías no tiene que venir necesariamente del sector público.

Analíticamente si comparamos los datos del gasto público nominal y los datos de la renta per cápita se ve claramente una cierta correlación en las tendencias.

---

<sup>1</sup> Adolph Wagner (1877) precursor de la ley que lleva su mismo nombre, fue economista de la Escuela Histórica Alemana, centró sus trabajos en la demanda y sobre todo en el gasto público. También fue una de las figuras principales del socialismo de estado.



*Ilustración 1. Comparativa PIB pc y GP (Datos: [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com). Elaboración propia)*

Las dos variables tienen una cierta correlación sobre todo en momentos de bonanza económica, ya que en el momento en el que estalla la crisis financiera el PIB per cápita se reduce con más fuerza que el gasto. En el caso del último, éste se estabiliza hasta el año 2012 en que se reduce drásticamente. Por lo tanto se puede deducir que si nos encontramos ante una época de estabilidad económica con crecimiento positivo, el gasto va a tender a aumentar también.

### **2.1.2 Urbanización y complejidad de las relaciones sociales**

El desplazamiento de la población a las urbes y la construcción de viviendas, son factores también muy importantes que afectan por el lado de la demanda al aumento del gasto público. Estos factores irían muy unidos a la Ley de Wagner comentada en el apartado anterior, ya que la construcción de vivienda y la despoblación rural son causas directas del desarrollo de los países. Por otro lado, la urbanización provoca que la gestión de los servicios públicos sea más compleja debido a la masificación de población y al aumento de demandantes de diversos servicios en un lugar concreto, las ciudades.

Por lo tanto, si la gestión es más compleja y hay más demandantes de servicios públicos, va a aumentar necesariamente el gasto público.

### **2.1.3 Democracia**

La democracia como tal, no aumenta el gasto público, pero dota a la ciudadanía de canales para poder demandar servicios al estado y por lo tanto, en este sentido, el incremento del gasto público dependerá de la cultura política de los ciudadanos de cada país.

En el caso de España, se podría afirmar que los ciudadanos tienden a demandar al estado más servicios públicos y con ello, proporcionan al sector público más poder de decisión y más peso sobre la economía general.

Por lo tanto, como ya he señalado, la democracia no aumenta el gasto público, lo que lo aumenta son las reivindicaciones de la mayoría de los ciudadanos que forman el sistema político-legal.

Por ejemplo, si la mayor parte de los ciudadanos demanda una mayor distribución de la renta, va a aumentar el gasto público, aunque solo contemos como gasto la gestión del trasvase de riqueza en forma de transferencias de la población más rica a la más pobre.

Otro ejemplo lo tendríamos, en la gestión de la educación o la sanidad. Si los ciudadanos deciden que sea un servicio que oferte la administración pública, se incrementará el gasto público de forma considerable ya que aumenta el peso del estado.

Ante estas reivindicaciones ciudadanas, podemos encontrarnos con gastos, que por su propia naturaleza son de carácter incontrolable. Estos gastos deben reunir una serie de características: En primer lugar, deben ser aceptados como indispensables, ser de carácter público y además deben estar relacionados directamente con otros índices de difícil control político.

Un ejemplo claro son “las pensiones”, por un lado representan un gasto social aceptado por la mayoría de los ciudadanos y por otro lado este gasto está unido directamente al índice de envejecimiento de la población, cuya evolución es y se espera positiva. Algo difícil de cambiar mediante la intervención del estado.



Una de las teorías que podríamos relacionar con este factor de la demanda es la **hipótesis del efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman**<sup>2</sup>.

Esta teoría, realizada por los economistas británicos que le dan nombre, afirma que el gasto público está condicionado por la presión fiscal que están dispuestos a soportar los ciudadanos afectados.

Por otro lado, postula que en momentos de gran conmoción social, como una crisis o una guerra, los ciudadanos aceptan un aumento del gasto mayor que en situaciones normales, y que éste, una vez superada la situación extraordinaria, tiende a mantenerse en los mismos niveles, ocupando con otros gastos los huecos dejados por los gastos de emergencia.

## **2.2 OFERTA**

Por el lado de la oferta, la mayor parte de las teorías y estudios están relacionados con los postulados de la elección pública que cuestionan el papel del estado. Basándose principalmente en la idea de la reducción de la eficiencia en el reparto de bienes y servicios y en la posición privilegiada de políticos y burócratas. (Pérez, 2015)

### **2.2.1 Competencia política e intereses de políticos y burócratas**

Se podría afirmar que, a diferencia de la economía de mercado, en el mercado político “la competencia” aumentaría los precios, o en este caso el gasto o presupuesto. Esta afirmación se puede sostener por diversas razones.

Una de ellas, son los procesos de negociación, que tienen que realizar en muchas ocasiones los distintos partidos políticos para poder gobernar y que implican un aumento de partidas en el presupuesto. Como consecuencia, el modelo de decisión legislativa cobra una gran importancia, ya que dependiendo de éste, el papel de los pequeños partidos puede ser determinante, debido a los elevados índices de poder que en ocasiones pueden llegar a poseer.

En España lo hemos podido ver sobre todo con los partidos nacionalistas que han conseguido grandes avances en autonomía a cambio de apoyos unilaterales en el

---

<sup>2</sup> **Peacock y Wiseman (1961)**: Economistas británicos, el primero de ellos inspirador de la política de M. Thatcher desde el think-tank del Institute of Economic Affairs.

parlamento a la fuerza que gobierna. Es decir, se puede dar la situación en la que un partido con una bolsa de votos relativamente pequeña, tenga más poder que el partido con más representación. Esto, puede provocar variaciones sustanciosas en los presupuestos, normalmente en favor de los votantes representados por el partido minoritario pero necesario.

Otro de los factores, que a su vez va muy unido al anterior, es la mayor debilidad de los partidos ante grupos de presión, que no buscan otra cosa que mejorar su situación, ya sea mediante leyes o, mediante aumento del presupuesto recibido, como destaca la **Teoría de Olson**<sup>3</sup> (1965) en la que se defiende que los grupos de interés o presión tienen elevados intereses en extraer recursos fiscales al resto de la sociedad.

Por otro lado los partidos, con el objetivo de aumentar su cartera de votantes, tal y como dice la **Teoría de Downs**<sup>4</sup> (1957) y **Black**<sup>5</sup> (1958), intentarán acercarse ideológicamente al “votante mediano”, donde reside el mayor número de votos, realizando concesiones presupuestarias o tributarias.

### **2.2.2 Ciclos políticos**

Según la expresión de Wagner, se incluye la utilidad de los políticos en una función. Conforme se acercan elecciones, los presupuestos tienden a aumentar, con el fin de aumentar los votos recibidos. Un ejemplo muy actual sería la devolución de parte de las pagas extraordinarias que se le debía a los funcionarios en año de elecciones.

---

<sup>3</sup> Mancur Olson (1932) destacado sociólogo y economista norteamericano que estudió principalmente la rama de economía política, destacando sobre todo su teoría sobre los grupos de presión.

<sup>4</sup> Anthony Downs (1930) fue un importante economista americano de la universidad de Chicago especializado en la política económica y en la administración pública.

<sup>5</sup> Duncan Black (1908) fue un economista escocés que contribuyó considerable a la Teoría de la Elección Pública y destacó también por sus trabajos sobre ciencia política.



*Ilustración 2. Variación Gasto Total (Fuente: [www.datosmacro.com](http://www.datosmacro.com). Elaboración propia)*

Los puntos remarcados coincidirían con los años de elecciones. Se puede apreciar que, exceptuando las elecciones del año 2011, que son muy particulares por la gran recesión que sufrió la economía española, en las demás la tendencia de las variaciones es al alza en todos ellas y siempre mayor al año anterior y menor al siguiente.

A la vista de lo expuesto se puede confirmar la teoría de que en los años de elecciones se tiende a aumentar el presupuesto del estado, siempre y cuando la situación del país sea normal.

Por otra parte, también es cierto, que la serie de datos analizados no es muy extensa y que dentro de ellos, podemos encontrar una recuperación a la crisis de principios de los 90 y la gran recesión de los inicios de la crisis actual.

Otro factor que aumenta el presupuesto global de la administración, es la forma en la que se realiza: habitualmente con respecto al año anterior y en forma de porcentaje sobre éste. Ésta forma de presentarlo, normalmente provoca que el presupuesto sea muy rígido y tienda a aumentar, tal y como destaca la **teoría del Incremento de Wildavsky**<sup>6</sup>. La alternativa a esto son los presupuestos de base-cero, utilizados principalmente en EEUU y que consisten en empezar el presupuesto desde cero cada año presupuestado y no en base al presupuesto del año anterior.

---

<sup>6</sup> **Aaron Wildavsky (1930):** fue un importante teórico de la ciencia política, destacando sus trabajos en políticas públicas, gestión gubernamental y control de riesgos.

## 2.3 LA PERCEPCIÓN DEL PRECIO Y LA ILUSIÓN FISCAL

En primer lugar destacar que, el gasto público es una política consumidora de recursos obtenidos a través del sistema fiscal.

A diferencia del sector privado donde la oferta y la demanda se regulan mediante el precio, en el sector público no existe tal mecanismo, convirtiendo la información y la transparencia de la administración en un factor clave, para que el ciudadano tenga una imagen real del coste del servicio público ofertado. Ya que la opacidad de los precios de los servicios públicos y la recaudación impositiva, podría crear una “ilusión fiscal”<sup>7</sup>, llevando, al votante o ciudadano, a un error en la percepción del precio.

La ilusión fiscal se da por diversas características del proceso de oferta y demanda de servicios en el sector público, algunas de ellas son:

- Separación entre consumo y pago: no se paga directamente por el servicio, sino que se traspa parte de la renta, de forma periódica o mediante el consumo de otros bienes o servicios de origen privado, y el servicio público se demanda cuando es necesario.
- Altos costes de información en el mercado político. Los costes de obtener toda la información necesaria de las distintas opciones políticas y la posibilidad de estas últimas de manipular la información, provoca que el votante elija a ciegas, a esto se le denomina “ignorancia del votante”.
- Problema de revelación de preferencias. Este factor va muy unido al anterior, puesto que los políticos pueden incidir directamente tanto de forma positiva como negativa.
- Poder fiscal del estado. La administración puede diseñar el sistema fiscal y modificarlo como crea conveniente, complicándolo o simplificándolo, dependiendo de sus preferencias.

Bajo el supuesto de que la demanda es normal y por tanto aumenta cuando el precio baja, la aparición de “ilusión fiscal”, es decir, de que el ciudadano tenga la sensación de que los impuestos son más bajos de lo que realmente son, implicaría un aumento de la demanda y con ella del gasto público.

---

<sup>7</sup> Concepto extraído de la Teoría de la Ilusión Financiera de **Amilcare Puviani (1903)**.

Para que esto se produzca, intervienen principalmente dos factores: la complejidad y visibilidad del sistema fiscal y la utilización por parte del estado del déficit. Por lo tanto, cuanto más complejo y opaco sea el sistema fiscal y más se recurra al uso del déficit, menor será el precio percibido, implicando esta falsa percepción un aumento de la demanda y como consecuencia un incremento del gasto público.

Las modificaciones en la estructura fiscal desplazarán la curva de demanda o gasto, y si además van acompañadas de situaciones extraordinarias, nos encontraríamos con la teoría comentada anteriormente en el apartado de la democracia, la hipótesis del **efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman**.

En resumen, los sistemas fiscales que logren aumentar los ingresos automáticamente, sin reformas con altos costes políticos, serán los que logren mantenerse más en el tiempo, aumentando el gasto sin que la percepción cambie.

Esto nos lleva a otra importante variable de la economía, la inflación, ya que si no existiese una actualización de las bases imponibles de los tramos impositivos, y la renta aumentase en la misma proporción que la inflación, se podrían dar saltos en los escalones fiscales, sin que necesariamente aumentase el nivel adquisitivo.

Por otro lado, sabemos que la administración la gestionan burócratas y funcionarios y que estos no se guían por el paradigma neoclásico de la maximización de utilidad, sino que se rigen por el interés público o por sus propios intereses personales o departamentales. Como defiende la **teoría sobre la burocracia de Niskanen**<sup>8</sup> (1971), que explica que la utilidad del burócrata se sustenta principalmente en el volumen presupuestario al que puede acceder, provocando presiones para que éste aumente, desencadenando entonces un aumento del presupuesto global.

---

<sup>8</sup> William Arthur Niskanen (1933) fue un conocido economista estadounidense que contribuyó de forma importante a la teoría de la elección pública y participó en el programa económico del presidente Ronald Reagan.

### 3 ESPAÑA: ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN

Según la Constitución de 1987 la Administración pública debe servir a los intereses generales y actuar de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Por otro lado según el artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común cualquier entidad de derecho público con personalidad jurídica propia se considerará también administración pública y estará sujeta a la ley anteriormente nombrada.

Las principales administraciones públicas, sin contar las de carácter territorial que definiré más adelante, identificadas en la Ley General Presupuestaria (LGP) 47/2003 son (Ferrer, 2009):

- Las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado o de otros organismos públicos.
- Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.
- Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas y a las de carácter territorial.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Por otro lado la Ley integra también los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

En España podemos encontrar tres tipos de **administraciones públicas de carácter territorial**: La Administración General del Estado, las administraciones autonómicas y las entidades locales. Cada una de ellas se sitúa en un nivel territorial distinto, la primera tiene competencias en todo el territorio español, en el caso de las administraciones autonómicas su poder se limita a la comunidad autónoma que le corresponda y por último, las locales se ciñen a las ciudades o pueblos en los que están

situadas. Están organizadas de forma jerárquica pero poseen personalidad jurídica propia. Me limitaré a analizar de forma simplificada estas tres últimas, las de carácter territorial.



*Ilustración 3. Jerarquía de las distintas Administraciones Públicas en España (Elaboración propia)*

Cada una tiene su propio presupuesto aunque exista una cierta jerarquía fiscal.

Para entender un poco más como se distribuye la Administración del Estado, describiré los principales entes públicos que poseen capacidad de influencia o decisión en la creación anual de los presupuestos del estado.

### **3.1 ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

La Administración general del Estado español, como ya he comentado anteriormente tiene competencias en todo el territorio español y esta dividida en tres entes públicos:

#### **3.1.1 La Administración General:**

Este ente público tiene como objetivo el control político y la gestión de aquellas actividades que ofrece la administración central en todo el territorio nacional, además realiza anualmente los presupuestos generales que analizaré posteriormente. Es importante destacar que dentro de estos presupuestos, no se incluye el total de los gastos de partidas tan importantes como el gasto en educación o sanidad ya que estos dependen de las comunidades autónomas.

Por último la Administración General está dividida en los siguientes aparatos políticos.

### *3.1.1.1 Gobierno*

El Gobierno encabeza el poder ejecutivo y la Administración General del Estado, es elegido por el Congreso de los Diputados, que aceptan o no su investidura. Está formado por el Presidente, el Vicepresidente y el Consejo de Ministros. Tiene un papel fundamental en las decisiones sobre el gasto ya que de ellos depende la mayor parte del presupuesto global de España.

### *3.1.1.2 Comisiones Delegadas del Gobierno*

Su función sería la de servir de nexo entre los distintos ministerios para temas específicos, estudiando las distintas propuestas y para exponerlas posteriormente en el consejo de Ministros.

Actualmente nos encontramos con las siguientes Comisiones de Gobierno<sup>9</sup>:

- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
- Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis
- Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia
- Comisión Delegada para Política Científica y Tecnológica
- Comisión Delegada del gobierno para Política de Igualdad
- Comisión Delegada del gobierno para Asuntos Culturales

### *3.1.1.3 Ministerios*

La Administración General del Estado se organiza en ministerios, cuyos superiores máximos son los ministros. Éstos tienen limitadas sus competencias exclusivamente a las áreas que incluya su ministerio. Cada gobierno decide que ministerios y cuantos crear. Actualmente nos encontramos los siguientes:

- Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
- Asuntos Exteriores y Cooperación
- Defensa
- Economía y Competitividad
- Educación, Cultura y Deporte

---

<sup>9</sup> Comisiones Delegadas del Gobierno establecidas en el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre de 2011.



- Empleo y Seguridad Social
- Fomento
- Hacienda y Administraciones Públicas
- Industria, Energía y Turismo
- Interior
- Justicia
- Presidencia
- Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

El gobierno dota a cada ministerio con una parte del presupuesto global y estos lo reparten en las distintas partidas que posee cada ministerio.

#### *3.1.1.4 Comisión general de Secretarios de Estado y Subsecretarios*

Es un órgano que da apoyo al Gobierno mediante estudios sobre los temas que se van a tratar en los Consejos de Ministros. No tienen potestad de decisión sino que simplemente colaboran aunque a veces pueden intervenir en el aumento o reducción de una partida del presupuesto mediante su influencia sobre algunas leyes.

### **3.1.2 La Administración Periférica**

La Administración Periférica se refiere al control político que tiene la administración central sobre las distintas comunidades autónomas a través de figuras como las Delegaciones del Gobierno, Subdelegados del gobierno en las Provincias y los Directores Insulares de la Administración General del Estado. Estas figuras públicas ejercen principalmente poder político sobre temas que normalmente no están relacionados con los presupuestos por lo tanto no tienen demasiada influencia presupuestaria.

### **3.1.3 La Administración del Estado en el Exterior**

Al igual que ocurre con los entes públicos pertenecientes a la Administración Periférica, la Administración del Estado en el Exterior, trata más asuntos políticos que económicos. Sobre todo de representación y diplomacia, y en este caso sí que influyen en los presupuestos, porque suponen un gasto que analizaremos en los siguientes puntos. A esta parte de la administración pertenecen las embajadas y consulados. Actualmente España dispone de 118 embajadas y 95 consulados.

### **3.2 ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS**

El estado español se compone de 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Son entidades territoriales con cierta autonomía ejecutiva, administrativa y legislativa. Su derecho autonómico y las limitaciones de sus competencias se recogen en el artículo 2 de la Constitución española de 1978<sup>10</sup>, aunque éstos se han ido actualizando con el tiempo, otorgando más independencia, con diferente intensidad, mediante los estatutos de autonomía.

### **3.3 ENTIDADES LOCALES**

Las entidades locales en España poseen autonomía financiera, administrativa y reglamentaria. Su principal objetivo es prestar servicios al ciudadano.

Podemos encontrar jurídicamente distintos tipos de administraciones locales en España: (Administración Pública, 2015; BBVA, 2012; BBVA, 2012; Administración Pública, 2015)

- Municipios: actualmente en España hay 8114 municipios en total. Éstos son la entidad básica de organización territorial del estado español, están gestionados por los ayuntamientos.
- Entidades superiores al municipio: consisten en la asociación de varios municipios, hay distintos tipos. 81 Comarcas, 3 Áreas metropolitanas y 1008 mancomunidades.
- Provincias: en España hay 50, de las cuales 43 poseen Diputación Provincial, en las restantes las Diputaciones están integradas con la Comunidad Autónoma.
- Islas: en estas existen Consejos y Cabildos. En España hay 11 en total, repartidas por las Islas Baleares y las Islas Canarias.
- Entidades locales incluidas en los municipios: actualmente existen 3719 y se les denomina pedanías.

---

<sup>10</sup> “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.” (Congreso de los Diputados, s.f.)

## 4 ESPAÑA: PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

En primer lugar es preciso destacar, que el gasto público total de España no se refleja en el Presupuesto General de la Administración Central ya que parte de él depende de las comunidades autónomas y las entidades locales.

Actualmente España tiene un Producto Interior Bruto aproximado de 1.073.436.000.000 de euros. En el año 2015 se ha presupuestado un gasto por parte de la administración central de 347.843.340.000 de euros, que equivale al 32,40% del PIB. Por otro lado, el gasto público total representa aproximadamente el 43,60% del PIB. Por lo tanto, estos datos implican que el gasto público no presupuestado por la Administración Central equivale al 11,20% del PIB.

En este punto me voy a centrar en el análisis del gasto que depende directamente de la Administración Central en el año 2015 y en su evolución en los últimos años.

### 4.1 FORMA Y COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto general de la Administración Central se compone de 26 partidas diferentes y estas a su vez de 255 subpartidas. En este apartado resumiré de forma breve las distintas partidas, destacando los gastos más importantes.

Las partidas son las siguientes:

- **Justicia:** en esta partida podemos encontrar todos los gastos relacionados con el mantenimiento de los servicios relacionados con la justicia. Como son el mantenimiento de los Tribunales de Justicia, formación de jueces, fiscales o personal auxiliar o el gasto en documentación y publicaciones judiciales.
- **Defensa:** esta partida engloba los gastos relacionados con el ejército, desde su mantenimiento y modernización hasta la formación del nuevo personal o el pago de salarios al personal en reserva.
- **Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias:** incluye el gasto relacionado con las fuerzas de seguridad del estado, seguridad vial y mantenimiento de las instituciones penitenciarias. También encontramos gastos en planes específicos sobre el tráfico de drogas o derecho de asilo, aunque su peso sobre el total de la partida es muy pequeño.

- **Política Exterior:** esta partida está relacionada con los gastos provocados por las actuaciones de España en el exterior, con la cooperación para el desarrollo y con la difusión de la cultura española fuera de España.
- **Pensiones:** en la partida de pensiones se engloban todos los gastos relacionados con todos los tipos de pensiones que paga España, por ejemplo, las pensiones contributivas y no contributivas, de clases pasivas, de guerra, etc...
- **Otras Prestaciones Económicas:** partida relacionada con el gasto sobre todo en subsidios por incapacidad temporal y otros gastos en prestaciones relacionados con la Seguridad Social, como los de por cese de actividad o garantía salarial.
- **Servicios Sociales y Promoción Social:** partida de gasto social compuesta por numerosos planes de distinta índole, como inmigración, emigración, drogas, infancia, violencia de género, igualdad, etc.
- **Fomento del Empleo:** gasto relacionado con políticas activas de empleo.
- **Desempleo:** gasto total en prestaciones a los desempleados.
- **Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación:** engloba todos los gastos relacionados con la vivienda, como las ayudas a la rehabilitación y acceso o las políticas urbanas de ordenación.
- **Gestión y Administración de la S.S.:** esta partida está compuesta de dos partidas, por un lado el gasto en dirección y servicios generales de Seguridad Social y Protección Social, y por otro lado el relacionado con la Inspección y Control de Seguridad y Protección Social.
- **Sanidad:** en esta partida encontramos los gastos en sanidad que no están gestionados por las comunidades autónomas.
- **Educación:** Al igual que ocurre con la partida anterior, en la partida Educación encontramos los gastos no gestionados por las comunidades autónomas. Una subpartida importante es la de Becas y ayudas a estudiantes que es la que más peso tiene sobre el total. La mayor parte de las demás partidas están relacionadas con el educación especial o de carácter específico.
- **Cultura:** Gasto relacionado, por un lado, con el mantenimiento de museos, bibliotecas, archivos y patrimonio histórico y por otro con las subvenciones a actividades culturales como el cine, el teatro o la danza. También encontramos una subpartida de fomento y apoyo al deporte.

- **Agricultura, Pesca y Alimentación:** subvenciones y gasto relacionado con los mercados de la agricultura, la pesca y la alimentación aunque también encontramos planes de desarrollo rural.
- **Industria y Energía:** gasto en subvenciones a la industria en general y de forma específica a la minería y al desarrollo industrial. Por último también se compone del gasto del mantenimiento de las centrales nucleares o del desarrollo de la normativa energética.
- **Comercio, turismo y Pymes:** gasto vinculado a subvenciones relacionadas con las actividades que nombra la partida: comercio, turismo y PYMES. La que más gasto genera es la relacionada con el turismo.
- **Subvenciones al Transporte:** gasto en subvenciones a empresas de transporte tanto terrestre como marítimo y aéreo. Aunque el primero es el más destacado.
- **Infraestructuras:** por un lado tenemos gastos relacionados con la creación y conservación de infraestructuras de carreteras o ferroviarias que junto con la subpartida Dirección y Servicios Generales de Fomento acumulan casi el 60% del total de la partida. Por otro lado encontramos numerosas subpartidas relacionadas con diversos temas, como el agua, el medio ambiente, el tráfico marítimo y su vigilancia, el cambio climático o el gasto en infraestructuras en comarcas mineras.
- **Investigación, Desarrollo e Inversión:** en esta partida se encuentran numerosas subpartidas que podríamos englobar en tres grandes bloques, la investigación industrial, la investigación científica y la investigación militar.
- **Otras Actuaciones de Carácter Económico:** esta partida se compone de gastos de muchos y muy distintos temas. Las partidas principales son la de Ordenación y Promoción de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y la de Servicio Postal Universal. Después encontramos gastos relacionados con la meteorología, la regulación del juego, seguros, regulación de mercados financieros o del tabaco o metrología.
- **Alta Dirección:** engloba gastos de mantenimiento de la estructura relacionada con la gestión del estado. Desde asesores hasta la Jefatura del Estado, etc.
- **Servicios de Carácter General:** Es la partida con más subpartidas, en concreto veintisiete. Son de temas muy variados. La que más peso tiene y que aparece por primera vez en el año 2013 es la de Coordinación y Relaciones financieras con

los Entes Territoriales, relacionado con el fondo de liquidez creado ese mismo año. Por otro lado encontramos dos partidas cuyo peso también destaca sobre las demás, la de Imprevistos y Funciones no clasificadas y la de Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

- **Administración Financiera y Tributaria:** Gastos relacionados con el sistema tributario y su correcto funcionamiento.
- **Transferencias a otras Administraciones Públicas:** gasto en transferencias a comunidades autónomas, entidades locales y comunidad europea.
- **Deuda Pública:** amortización y gastos financieros derivados de la deuda publica.

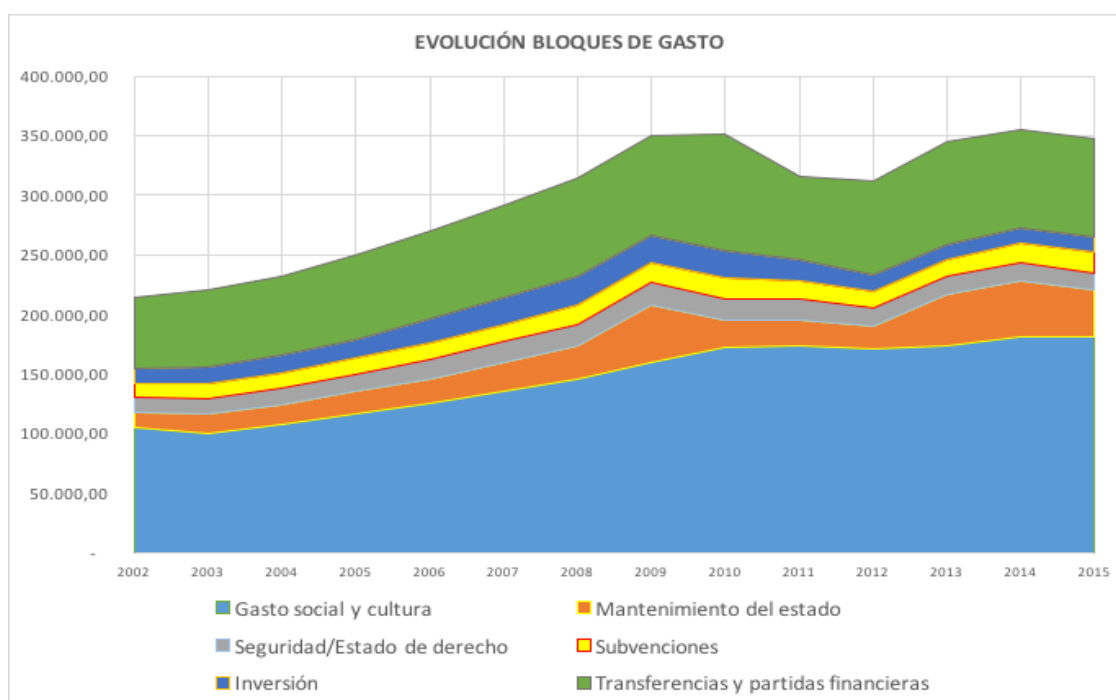
## 4.2 ANÁLISIS GENERAL DE LAS PARTIDAS

Para simplificar el análisis del presupuesto y hacerlo más sencillo he creado distintos bloques donde he agrupado las veintiséis partidas expuestas anteriormente.

Los bloques y las partidas que los componen son los siguientes:

- Gasto social y cultura:
  - Cultura
  - Servicios sociales y Promoción social
  - Educación
  - Sanidad
  - Fomento del Empleo
  - Otras Prestaciones económicas
  - Desempleo
  - Pensiones
- Inversión
  - Infraestructuras
  - I+D+I
- Mantenimiento del Estado
  - Alta Dirección
  - Otras actuaciones de carácter económico
  - Política exterior
  - Administración Financiera y Tributaria

- Gestión y Administración de la Seguridad Social
- Servicios de Carácter General
- Seguridad y Estado de Derecho
  - Justicia
  - Defensa
  - Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias
- Subvenciones
  - Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación
  - Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S
  - Subvenciones al transporte
  - Industria y Energía
  - Agricultura, Pesca y Alimentación
- Transferencias y Partidas Financieras
  - Deuda Pública
  - Transferencias a otras Administraciones Públicas



*Ilustración 4. Evolución PGE por bloques (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

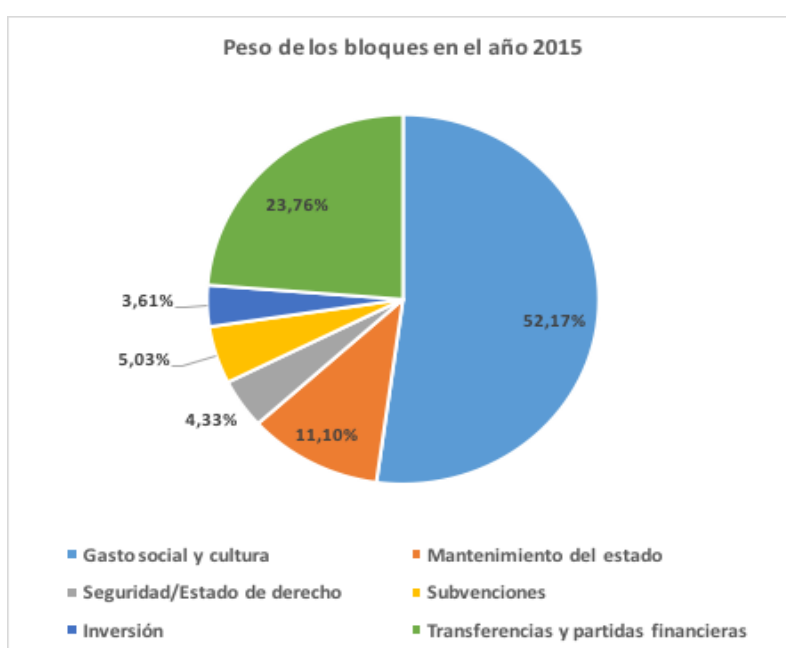
Como se observa en la ilustración 4, en la cual se representa la evolución del gasto total de la Administración Pública, podemos encontrar dos fases diferentes:

La primera desde el año 2002 hasta el año 2010, en esta fase el gasto aumenta en todos los años, concretamente un 64%, que equivale aproximadamente a 136.408 millones de

euros. Este aumento se da principalmente por el bloque del gasto social. Aunque encontramos un pequeño pico en el bloque de mantenimiento del estado en el año 2009, donde se refleja una parte del rescate financiero.

A partir del año 2009, la tendencia del gasto deja de ser positiva. Como podemos observar entre el año 2009 y 2010 el gasto se contiene. En los años posteriores se reduce hasta el 2012 donde empieza aumentar otra vez, superando en el año 2014 los niveles del año 2009.

En cuanto a la composición del PGE, hay diferencias considerables en el peso de los distintos bloques.



*Ilustración 5. Peso bloques PGE (2015) (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Como vemos en el gráfico, el gasto social se lleva más de la mitad del presupuesto total. En segundo lugar y con casi una cuarta parte del presupuesto encontramos las partidas financieras y las transferencias. El tercer lugar, con un peso del 11% del total, lo ocupa el mantenimiento del estado. En el último lugar y con unos porcentajes similares están la seguridad, las subvenciones y la inversión.

### **4.3 ANÁLISIS PARTICULAR DE LAS PARTIDAS**

En los siguientes puntos analizaré cada uno de los bloques descritos anteriormente.

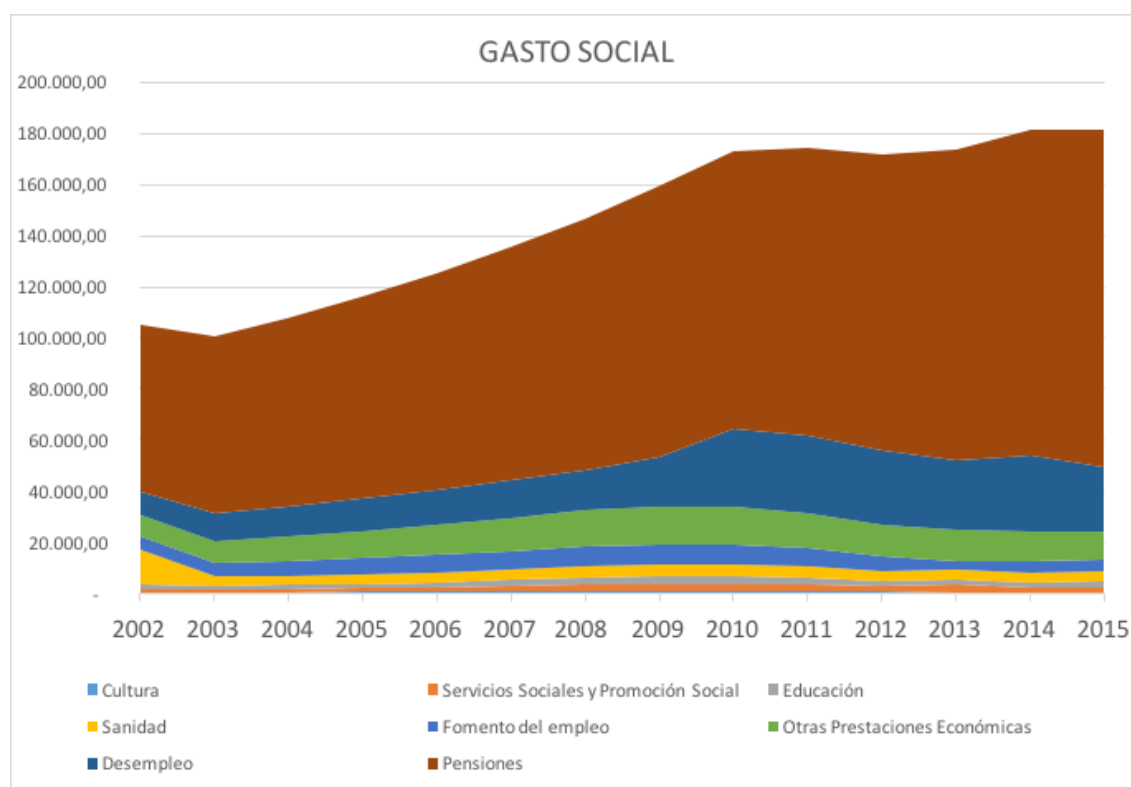


### 4.3.1 Gasto social y cultura

El bloque de “Gasto social y cultura”, compuesto por las partidas descritas en el punto anterior, supone el 52,17% del presupuesto del año 2015, acumulando un total de 181.578,63 millones de euros. Esta cantidad lo convierte en el bloque de gasto con más peso sobre el total del presupuesto. El gasto asciende a 3880,12€ per cápita.

Con respecto al PIB asciende a un 16,91% aproximadamente si cogemos como PIB actual 1.073.436 millones de euros.

A continuación adjunto una gráfica con la evolución del presupuesto del bloque de “Gasto social y cultura” desde el año 2002 hasta el año 2015.



*Ilustración 6. Gasto social. (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Tal y como se observa en el gráfico, la tendencia del gasto presupuestado es positiva sobre todo desde el año 2003 hasta el 2010 donde se empieza a estabilizar. En toda la serie analizada, es decir, desde el año 2002, el gasto total de este bloque ha aumentado en un 73,06% que equivale a 76.616,07 millones de euros.

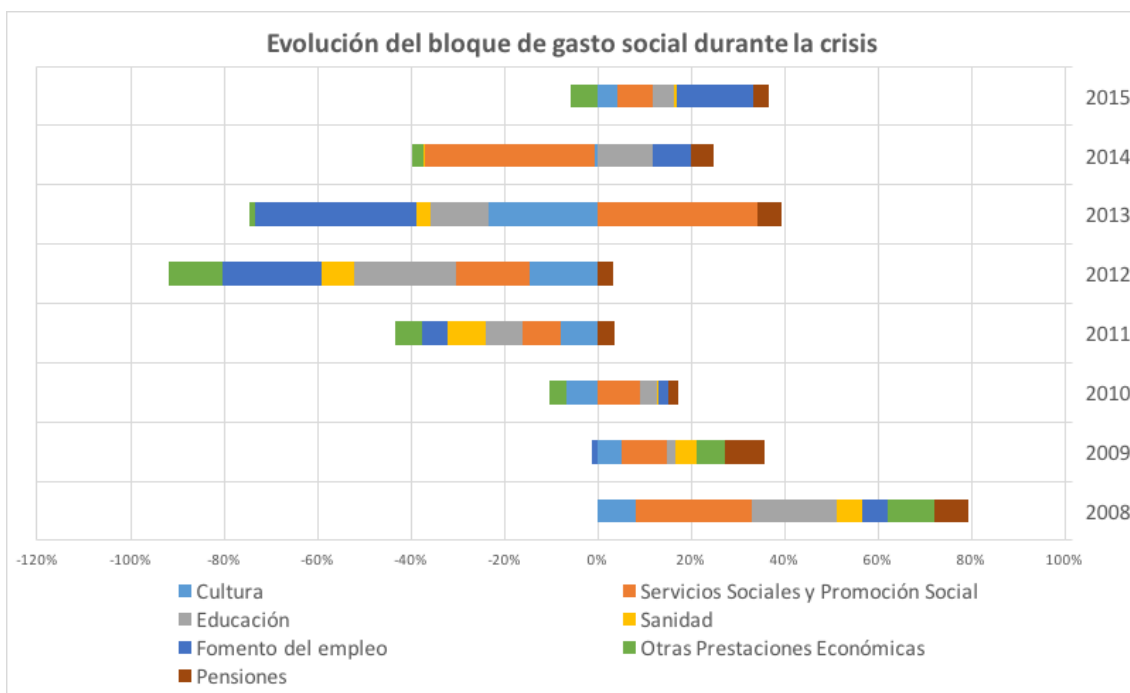
Si nos centramos en la etapa de la crisis, que oficialmente comenzó en el año 2008, el gasto ha variado de forma positiva en un 23,93% que equivale a unos 45.818,77 millones de euros.

<b>Gasto social y cultura</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Variación del presupuesto respecto al año anterior (en % y en millones de €)	7,94%	9,04%	8,39%	0,72%	-1,52%	1,11%	4,53%	0,03%
	10.772,90	13.242,75	13.397,84	1.246,41	- 2.654,08	1.903,62	7.862,05	47,28

*Ilustración 7. Variación Gasto social. (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Es preciso destacar, que el aumento del gasto se da en los tres primeros años de la crisis, en el año 2008, 2009 y 2010. En los años posteriores se estabiliza, exceptuando el año 2014 donde aumenta un 4,53% que equivale a 7.862,05 millones de euros. Este incremento inusual, ya bien entrada la crisis, se debe a cambios drásticos y positivos en las partidas que más peso tienen en el presupuesto: desempleo y pensiones, que aumentaron 8.661,16 millones de euros. Por el contrario la partida de servicios sociales se redujo un 36%, unos 1035 millones de euros, disminuyó principalmente por el presupuesto destinado a la dependencia que se vio reducido en 1029 millones de euros, casi la mitad del total.

En la ilustración siguiente se puede ver la evolución del presupuesto en porcentaje, para observar de forma más gráfica la tendencia de las diferentes partidas:



*Ilustración 8. Variación por partidas GS (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

En cuanto a las partidas desglosadas nos encontramos con los siguientes datos:

<b>Gasto Social y Cultura</b>	Peso por bloques (año 2015)	Var en % (2002-2015)	Var en % crisis (2008-2015)	Var en millones (2002-2015)	Var crisis en millones (2008-2015)	Gasto per cápita 2015	Gasto respecto al PIB (2015)
Cultura	0,41%	-2,65%	-38,62%	- 20,37	- 471,38	16,02	0,07%
Servicios Sociales y Promoción Social	1,07%	82,38%	-15,02%	878,24	- 343,61	41,57	0,18%
Educación	1,25%	36,07%	-22,50%	602,44	- 659,76	48,60	0,21%
Sanidad	2,13%	14,65%	-12,86%	493,73	- 569,99	82,61	0,36%
Fomento del empleo	2,62%	-8,42%	-38,23%	- 436,66	- 2.937,47	101,48	0,44%
Otras Prestaciones Económicas	6,03%	30,02%	-22,30%	2.526,92	- 3.141,64	233,98	1,02%
Desempleo	13,94%	183,36%	60,36%	16.371,60	9.522,96	540,93	2,36%
Pensiones	72,55%	102,68%	34,33%	66.700,73	33.646,75	2.814,94	12,27%

*Ilustración 9. Gasto social. (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

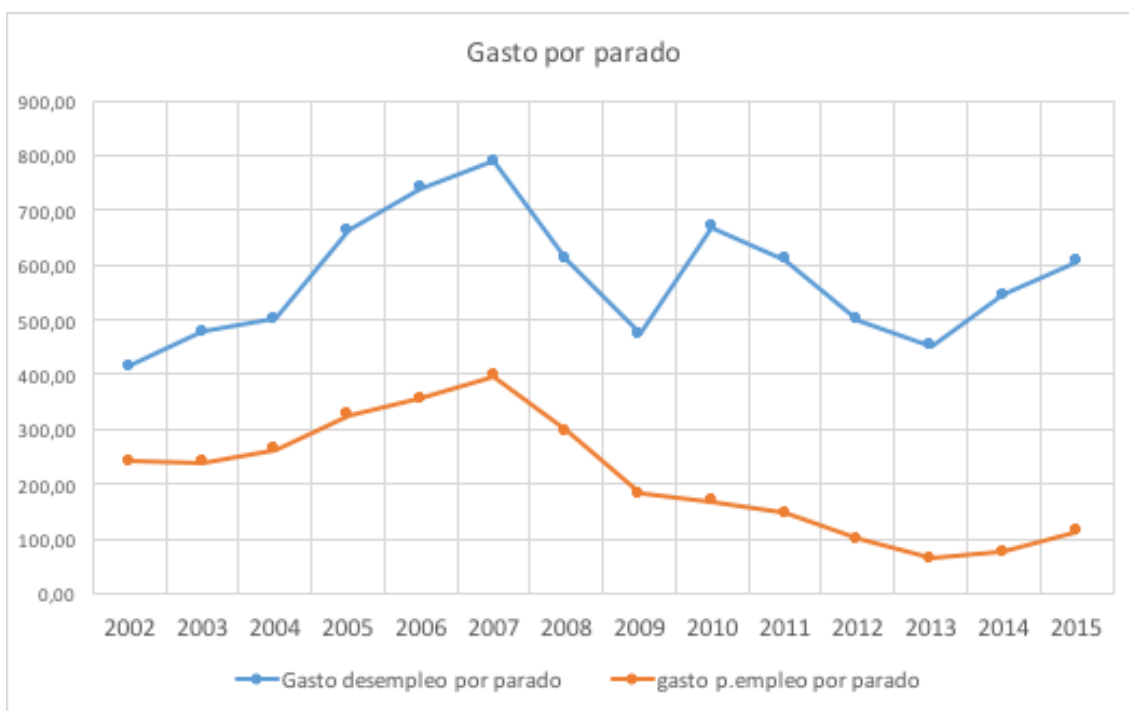
En lo que respecta al peso de las partidas sobre el total del bloque podemos observar que la más relevante es la partida destinada a las pensiones, ocupando un 72,55% del total. Es importante apuntar que estamos ante la partida a la que más presupuesto se destina de todo el PGE y también es la partida que más se ha incrementado positivamente en millones de euros, con un aumento de 66.700,73 millones de euros, tanto del bloque de gasto social y cultura como de todo el gasto público gestionado por el gobierno central.

Por otro lado, la partida que más ha aumentado tanto en la crisis como en la serie completa es la de desempleo que por su importancia la analizaré más profundamente.

#### *4.3.1.1 Desempleo y políticas de empleo*

Debido a la importancia de esta variable económica en la crisis, voy a realizar un análisis particular del desempleo y su relación con los Presupuestos Generales del Estado.

En la gráfica adjunta más abajo (Ilustración 8) podemos observar el gasto por parado tanto en políticas de empleo como en desempleo. En cuanto al gasto en desempleo observamos ciertos picos relacionados principalmente con las leyes que han surgido durante estos años de crisis.



*Ilustración 10. Gasto por parado ( Datos:PGE Elaboración propia)*

El máximo pico lo encontramos en el año 2007, que coincide con el año anterior al inicio de la crisis. En este momento el número de parados todavía no se había disparado y tampoco se habían recortado las prestaciones.

En el año 2010 observamos un nuevo pico relacionado con el subsidio por desempleo. En este año, también se implementó la reposición del derecho a recibir prestaciones por los expedientes de regulación de empleo.

En el año 2013, el mínimo en el gasto de desempleo, se produjo la retirada de la prestación a los parados mayores de 61 años. En ese momento, se les obliga a prejubilarse y por lo tanto pasan a depender de la partida de las pensiones. Por otro lado desde el año 2012 se han empezado a implementar las medidas de estabilidad presupuestaria e incremento de la productividad.

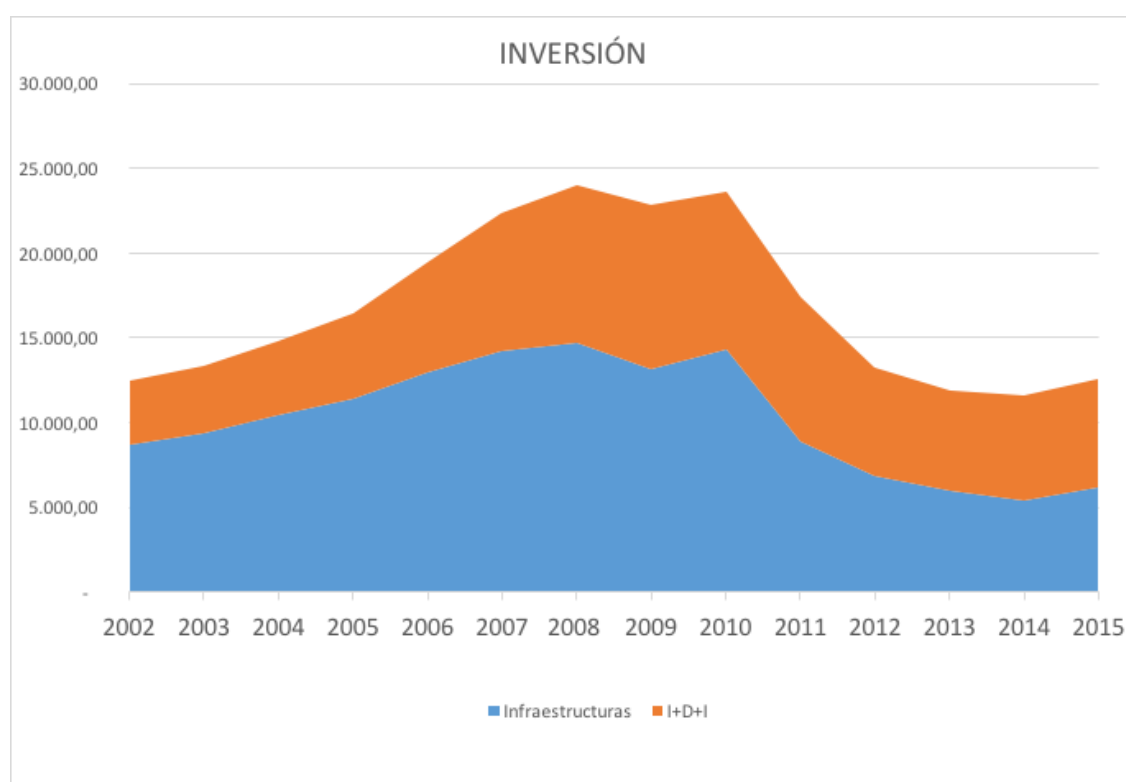
En el año 2014 se cambia de estrategia con los prejubilados y se comienzan políticas activas de empleo para el mantenimiento de los afectados en el mercado laboral.

En cuanto a las políticas activas de empleo, su descenso empieza en el año de la crisis, reduciéndose año tras año hasta la actualidad. Este descenso se debe fundamentalmente al aumento importante del número de desempleados, incremento que reduce el ratio de gasto por parado, ya que el gasto no aumenta con tanta fuerza. Es preciso destacar por

otro lado que el presupuesto destinado a esta partida se ha reducido desde su máximo en el año 2010.

### 4.3.2 Inversión

El bloque de Inversión que está compuesto por las partidas: Infraestructuras e I+D+I, es al que menos presupuesto se ha destinado en el año 2015, un 3,6%, que equivale a 12.545,17 millones de euros, que sobre el PIB representa un 1,17%. Per cápita estaríamos hablando de unos 268,22€ por persona.



*Ilustración 11. Inversión (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

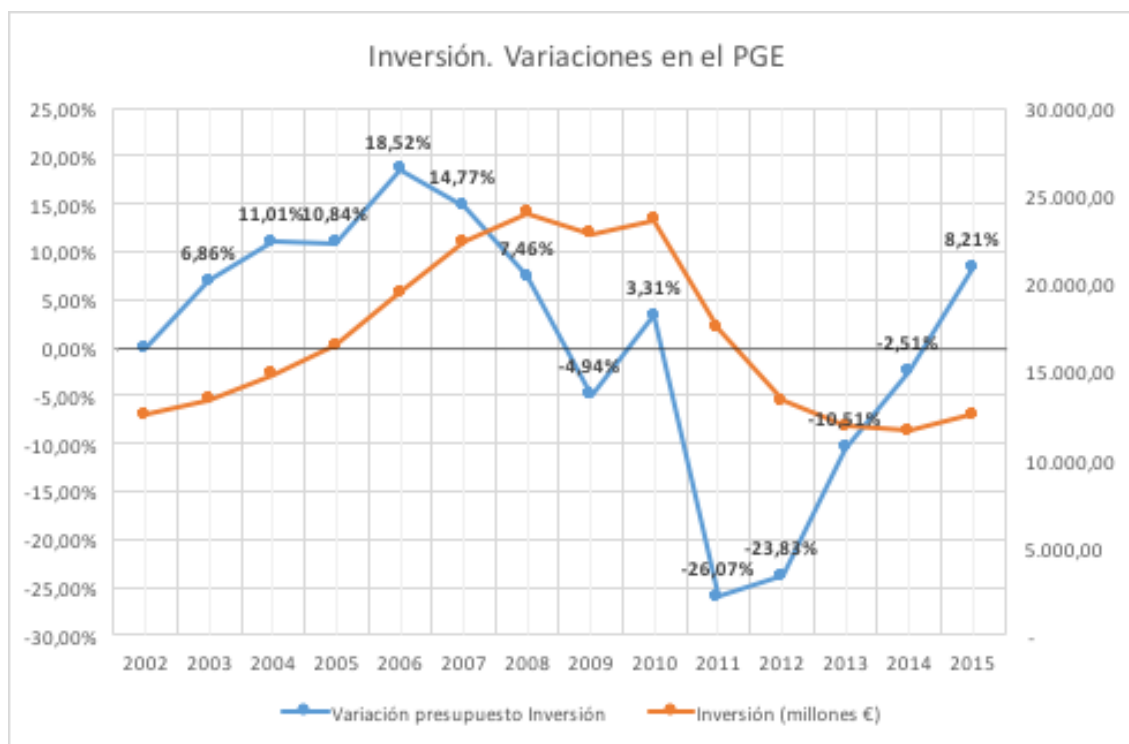
Tal y como se observa en el gráfico anterior, en el año 2015 las dos partidas tienen casi el mismo peso sobre el total del bloque Inversión. En el caso de las infraestructuras un 49% y en el del I+D+I un 51%.

En los años anteriores esto no era así, ya que el presupuesto destinado a infraestructuras era mucho mayor que el de investigación, siendo más del doble hasta el año 2006, donde el crecimiento de la inversión en infraestructuras se estabiliza y el de I+D+I crece con más fuerza.

Si analizamos la evolución de toda la serie, desde el año 2002 hasta la actualidad, el total del presupuesto no ha variado considerablemente, solo un 0,34% de incremento

positivo. Pero si ha variado su forma, ya que el presupuesto en infraestructuras ha descendido un 29,39% desde el año 2002 y en cambio el de I+D+I ha aumentado un 68,65%.

Esto no quiere decir que el gasto total del bloque haya sido constante, sino todo lo contrario como se puede observar en el gráfico siguiente.



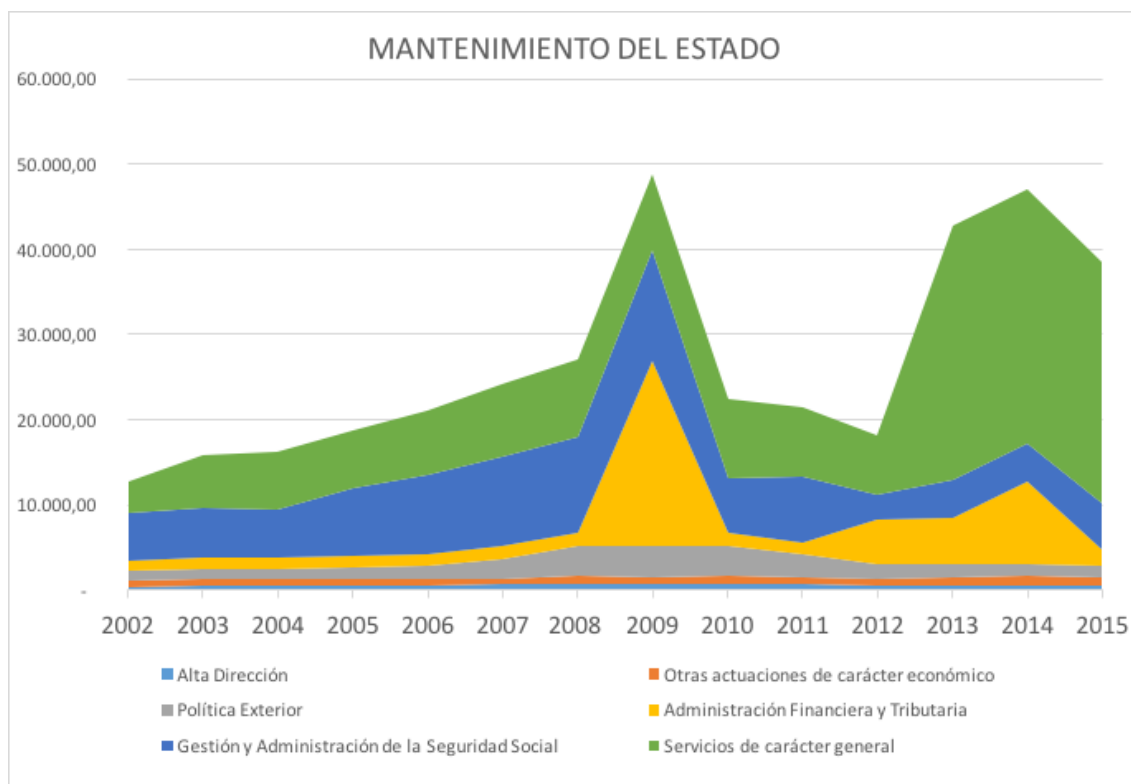
*Ilustración 12. Variación Inversión (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Como vemos en el gráfico, el crecimiento del total del bloque fue constante hasta el año en el que empieza la crisis, el 2008, donde llega a su máximo con un presupuesto de 24.026,96 millones de euros. A partir de este año el crecimiento se estanca hasta el 2010, momento en el que empieza a decrecer casi hasta la mitad del máximo comentado anteriormente.

La mayor parte del presupuesto va destinado a la subpartida Investigación y desarrollo tecnológico-industrial que ocupa un 33% del total. En segundo lugar nos encontramos con la parte de Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica. Por último y en tercera posición situamos, con unos presupuestos muy similares a Investigación científica e Investigación en Defensa. Las subpartidas comentadas suponen casi el total del presupuesto, dejando dentro de este bloque a las demás sin apenas recursos.

### 4.3.3 Mantenimiento del estado

El bloque de Mantenimiento del Estado está compuesto por aquellas partidas que he considerado que afectan a la gestión diaria de la Administración Pública. También es cierto que encontramos partidas con otros objetivos ya que este bloque alberga subpartidas un poco confusas en cuanto a su objetivo.



*Ilustración 13. Mantenimiento del Estado (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Como vemos en el gráfico adjunto más arriba, la importancia en cuanto al peso de las partidas que forman el bloque ha cambiado conforme han pasado los años. Por ejemplo en el año 2015, la partida Servicios de Carácter General se lleva el 72,62% de los recursos del bloque pero por el contrario en el año 2009 era la tercera partida con más recursos.

Por lo expuesto anteriormente, el análisis que voy a realizar con este bloque, va a ser más particular que los demás, centrándome en los picos que podemos encontrar durante toda la serie.

La primera gran variación que encontramos es en el año 2009, donde el bloque llega a su máximo con 48.811,89 millones de euros. Esto ocurre por el aumento de la partida Administración Financiera y Tributaria, y dentro de ésta por la subpartida Previsión y Política Económica. Esta subpartida aumentó debido a la creación del Fondo de

Adquisición de Activos Financieros<sup>11</sup>, que se utilizó con el fin de reestructurar y reforzar los recursos propios de las entidades de crédito. En este momento, en el 2009, nos encontramos con una de las primeras fases del rescate bancario, con una cantidad cercana a los 20.000 millones de euros.

En los años posteriores vemos que este fondo se vuelve a utilizar, aunque esta vez en tres años (2012, 2013 y 2014) y con cantidades más reducidas.

La segunda variación anómala la encontramos en la partida Servicios de Carácter General. Ésta sigue una evolución constante hasta el año 2013, en el que se dispara. Esta variación se debe a la subpartida Coordinación y relaciones financieras con los Entes Territoriales, donde se incluye a partir de este año el fondo de liquidez autonómico, con una cantidad cercana a los 23.000 millones de euros.

En el resto de partidas encontramos lo siguiente respecto a su variación en la crisis y durante toda la crisis.

<b>MANTENIMIENTO DEL ESTADO</b>	<b>var en % (2002-2015)</b>	<b>var en % crisis (2008- 2015)</b>	<b>var en millones (2002- 2015)</b>	<b>var crisis en millones (2008-2015)</b>
<b>Alta Dirección</b>	65,83%	-20,33%	243,28	- 13,10
<b>Otras actuaciones de carácter económico</b>	9,29%	5,79%	78,86	- 19,83
<b>Política Exterior</b>	38,60%	-58,99%	396,13	- 30,41
<b>Administración Financiera y Tributaria</b>	47,40%	15,41%	603,83	- 40,15
<b>Gestión y Administración de la Seguridad Social</b>	-4,42%	-52,42%	- 247,08	- 114,26
<b>Servicios de carácter general</b>	680,58%	214,72%	24.776,90	- 607,58

*Ilustración 14. Var. Mant. del Estado (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Si analizamos todas las partidas y toda la serie, ninguna ha reducido menos la de Gestión y Administración de la Seguridad Social. En cambio si nos centramos en la crisis, tenemos las dos analizadas anteriormente que con la partida Otras Actuaciones de Carácter Económico aumentan. Las demás se reducen.

#### **4.3.4 Seguridad y Estado de Derecho**

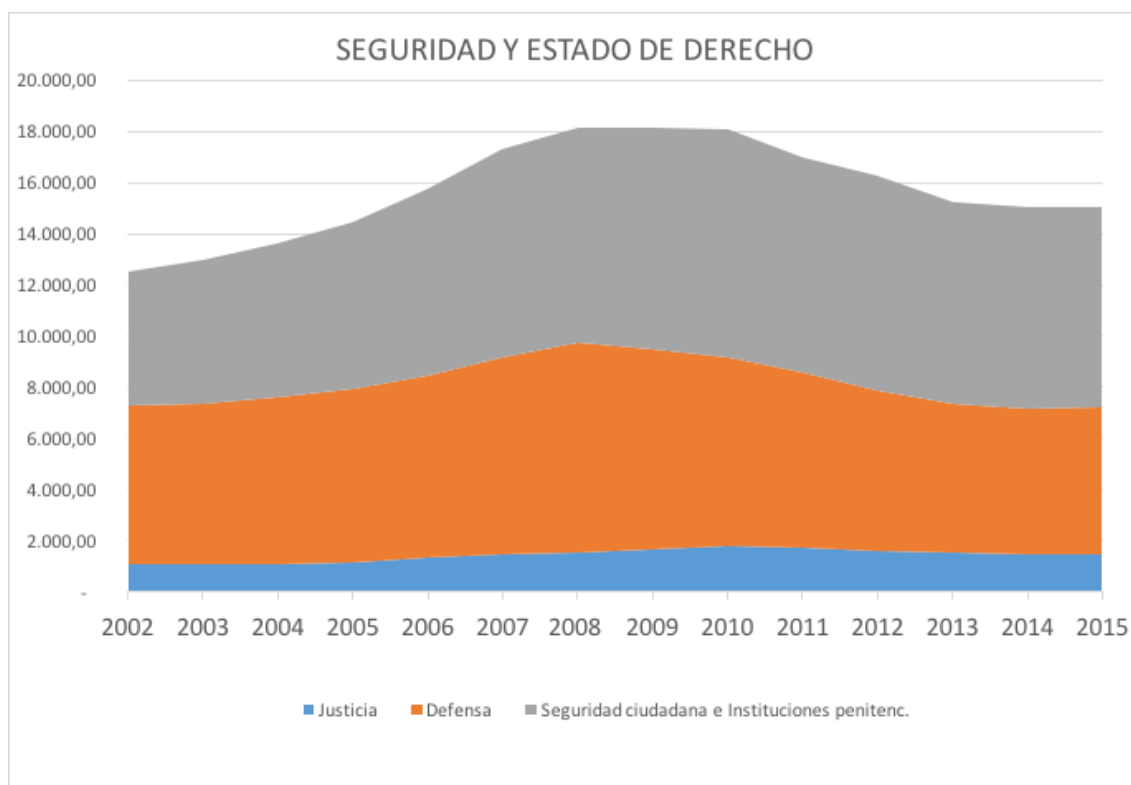
El bloque de Seguridad y Estado de Derecho equivale al 4,33% del total del PGE, unos 15.062,97 millones de euros, un 1,40% del PIB, que corresponde a 322,06€ per cápita.

---

<sup>11</sup> Se crea mediante el Real Decreto Ley 6/2008 del 10 de octubre que posteriormente se complementa y modifica mediante el Real Decreto Ley 9/2009 del 26 de junio. (CNMV, 2009)



Su variación desde el año base de la serie analizada ha sido de unos 2.573,89 millones de euros, es decir un aumento de un 20,61%.



*Ilustración 15. Seg. y Es. de Derecho (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)*

Como vemos en el gráfico adjunto de evolución del presupuesto, ésta tiene una forma de uve invertida con el máximo en el año 2010. El mayor aumento, del 52,13%, se da en el presupuesto de seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, que además es la partida de más peso dentro del bloque, con más de la mitad del presupuesto. En segundo lugar está el presupuesto destinado a defensa, que se redujo durante la serie un 7,25%. En último lugar se encuentra la partida Justicia, que ha aumentado un 36,32% desde el año 2002.

Durante la crisis, desde el año 2008 se han reducido las tres partidas analizadas, la mayor reducción se produce en la de Defensa, un 29,91%, sobre todo en la parte destinada a la modernización de las fuerzas armadas. En segundo lugar la partida Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias, un 7,18% , sobre todo en el dinero para las fuerzas y cuerpos en la reserva.

Tal y como ocurría en el peso dentro del bloque y en la evolución durante toda la serie, la partida de Justicia es la que menos se ha reducido durante la crisis, solo un 3,57%. Con respecto a nuestros vecinos europeos España es uno de los países con menos gasto

respecto al PIB en justicia. Según el informe “Judicial Systems of the European Union Countries” (Jean & Jorry , 2013) de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), la media europea se sitúa en el 2,2% del PIB y en 42,6€ per cápita, en el caso español se sitúa en el 0,9% del PIB y en unos 32,25€ per cápita.

#### 4.3.5 Subvenciones

En este bloque he englobado todo lo que podemos considerar como una subvención vía control de precios o transferencia directa en la industria. El bloque total asciende a 17.498,56 millones de euros, un 1,63% del PIB y 374,13 euros per cápita.

Encontramos dos partidas principales que suman entre las dos más del 83% del presupuesto total del bloque: agricultura, pesca y alimentación con casi la mitad del total del bloque e industria y energía con el 34,45%. Las partidas restantes quedarían de la siguiente forma teniendo en cuenta el peso: Subvenciones al transporte, Comercio, turismo y Pymes y por último la partida destinada al acceso a la vivienda y fomento de la edificación.

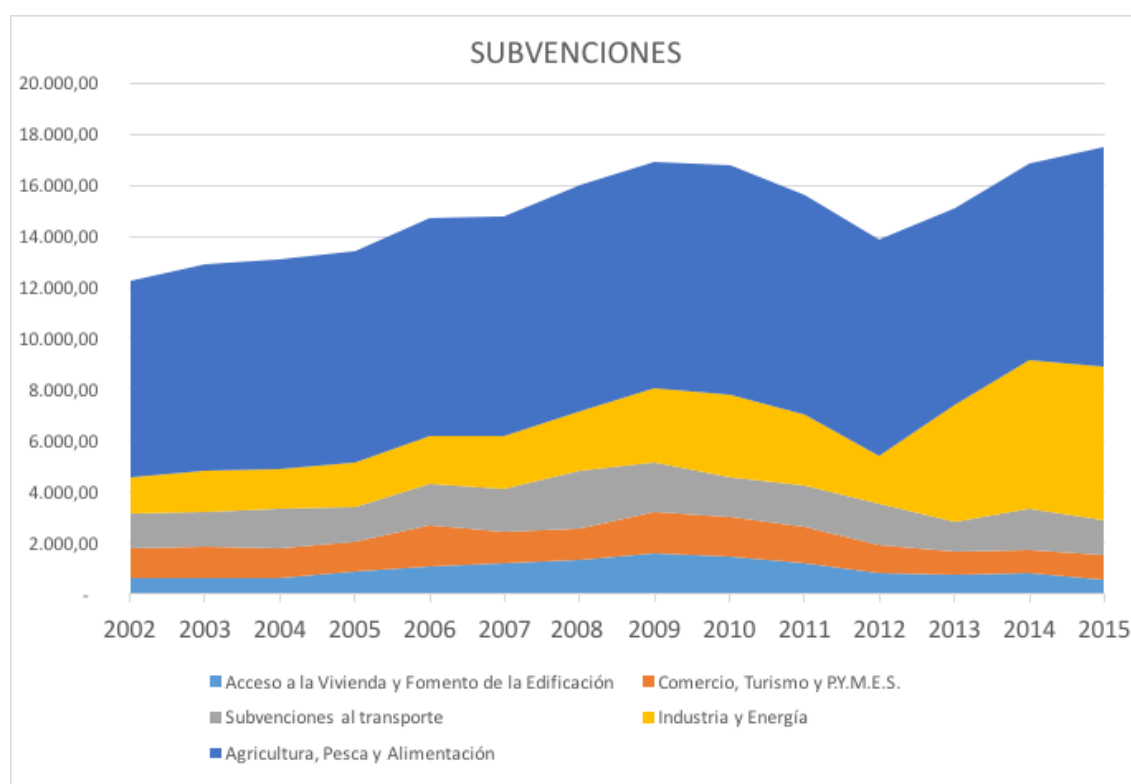


Ilustración 16. Subvenciones (Fuente datos: PGE. Elaboración Propia)

Como podemos ver en el gráfico adjunto, el crecimiento del bloque durante la serie analizada ha sido considerable, aumentando desde el año 2002 hasta la actualidad un 42,94%. La mayor variación la encontramos en la partida destinada a la industria y a la

energía, cuyo aumento ha sido de un 331,17%, equivalente a 4.629,77 millones de euros. Este aumento tan elevado es debido principalmente a una subpartida, la de “Normativa y desarrollo energético”.

La subpartida “Normativa y desarrollo industrial” ha aumentado en 4455 millones de euros desde el año 2012, y este incremento produce ese cambio de tendencia tan pronunciado. Este hecho se debe a la “Ley 15/2013, de 17 de octubre” en la que se establece que determinados costes del sistema eléctrico y en concreto de las energías renovables, se incluirán dentro de los Presupuestos Generales del Estado. (Boletín Oficial del Estado, s.f.).

El resto de las partidas del bloque siguen más o menos una evolución similar durante toda la serie.

Durante la crisis el conjunto de partidas del bloque ha aumentado un 9,28%, lo que supone una variación positiva de 2.743,46 millones de euros. Esta evolución desde el año 2008 se debe exclusivamente al aumento de las subvenciones a la industria y energía comentada en el párrafo anterior. Es más, el resto de partidas se han reducido, llegando a alcanzar por ejemplo el 57,41% en el caso del acceso a la vivienda y fomento de la edificación.

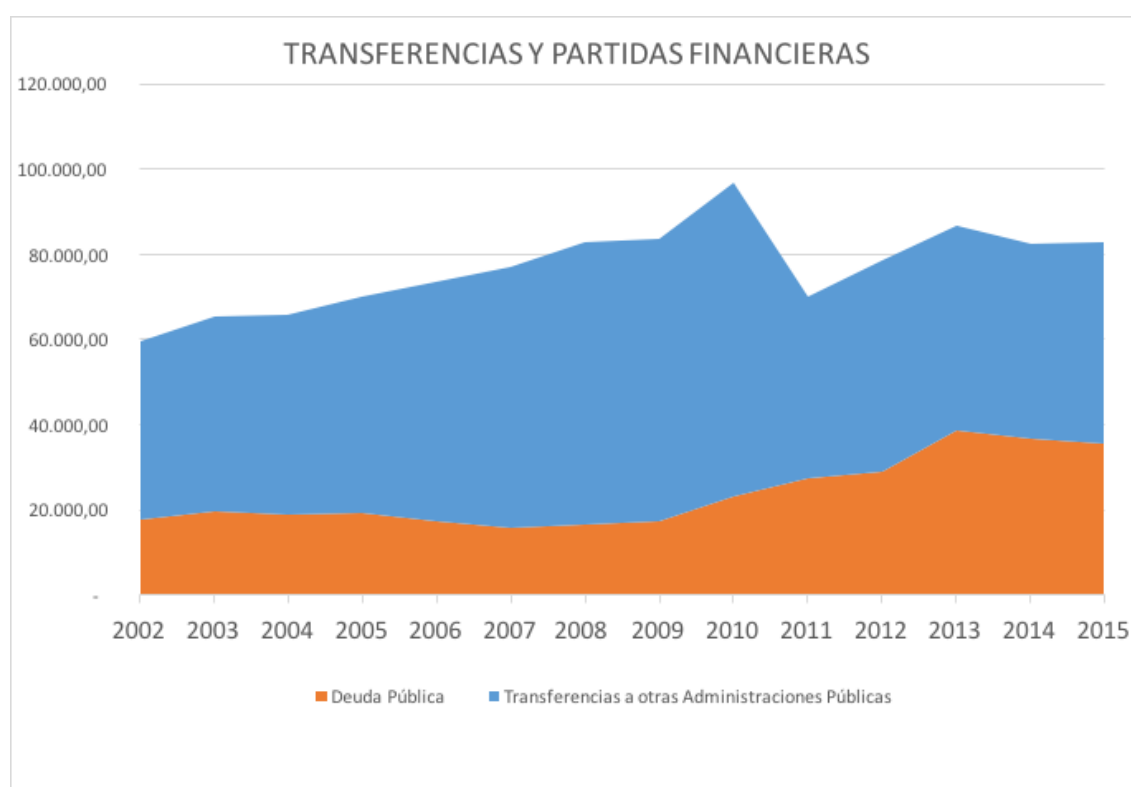
#### **4.3.6 Transferencias y Partidas Financieras**

En este bloque nos encontramos con dos partidas que suponen un traspaso de capital, es decir, que no generan un servicio a los ciudadanos sino que las dos están relacionadas con la financiación. Una de ellas con la del estado central, la deuda pública, y la otra con Transferencias a Otras Administraciones Públicas, con las comunidades autónomas y con las entidades locales.

En primer lugar, el bloque analizado es el segundo más pesado de todo el Presupuesto General del Estado, por detrás del de Gasto Social y Cultura, ocupando el 23,76% del total presupuestado, que equivale a unos 82.655,89 millones de euros y a un 7,70% del PIB, per cápita estaríamos hablando de 1.767,23 euros por persona.

Si realizamos el análisis por partidas, éstas son de un peso bastante similar en el año 2015, la partida de Deuda Publica equivale al 42,94% del bloque que en euros son 35.490 millones, y la de Transferencias a Otras Administraciones Públicas pesa un 57,06% que corresponde a 47.165,89 millones de euros.

Esto ha ido cambiando conforme ha ido avanzando la serie temporal, tal y como podemos observar en la gráfica adjunta más abajo. En el año 2002, el peso de las transferencias era mucho mayor que el gasto en amortización de la deuda pública. Esta diferencia fue aumentando hasta el año 2010, donde nos encontramos con el máximo tanto del bloque global como en el de las transferencias, llegando casi al 10% del PIB. A partir de este año 2010, y aunque la deuda ya llevaba aumentado de forma estable desde el año 2009, es cuando empiezan a igualarse en cuanto a peso, ya que las transferencias tienen una caída de más de 30.000 millones, aunque también es cierto que el año anterior habían sufrido un incremento considerable. Este cambio radical en las transferencias se debe a dos subpartidas, la de Transferencias a CCAA por participación en ingresos del Estado y la de Otras Transferencias a CCAA cuya reducción supera los 26.733 millones de euros. La causa de estos cambios puede ser por dos razones fundamentalmente. La primera es que la caída en la recaudación por parte de la Administración Central supuso una reducción importante en las transferencias de ésta a las CCAA, y la otra causa es el cambio en el sistema de financiación que se produjo en el año 2009. (BBVA, 2012)



*Ilustración 17. Transferencias y PFs (Fuente datos: Portal PGE. Elaboración Propia)*

En cuanto a su evolución desde el año 2002, vemos que lo presupuestado para la deuda pública ha aumentado un 100,27%, unos 17.760,15 millones de euros, y en el caso de las transferencias un 13,07%, que supone 5.453,75 millones de euros.

Si nos centramos en la etapa de la crisis, el gasto en amortización de deuda pública ha aumentado un 113,68%, un poco más que en el caso de toda la serie, ya que como vemos en el grafico adjunto más arriba, el aumento de la deuda se produce en esta etapa. En cuanto a las transferencias, stas se redujeron en un 28,83%.

Per cápita las transferencias n´so cuestan a cada ciudadano 1008,44€ y la deuda publica 758,80€, sin contar con el rescate a la banca que no se refleja en los presupuestos.

#### *4.3.6.1 Deuda pública*

La partida de la deuda pública es importante por varias razones, por un lado la repercusión que ha tenido la crisis sobre ella y por otro porque ha sido tema principal de debate todos estos años y sigue siéndolo en estos momentos. Por ello voy a realizar un análisis más exhaustivo de esta partida. Es preciso recordar que en esta partida no se encuentra desglosado el rescate a la banca, que podríamos considerar perfectamente como una partida financiera.

Desde el año 2002 ha aumentado la deuda 649.712 millones de euros, aunque la mayor parte de este aumento se ha dado a partir del año 2007, por los elevados déficits que ha tenido la economía de España en los años de crisis.

Antes del año del comienzo de la crisis, el año 2008, la deuda prácticamente no había variado, estuvo siempre cerca de los 400.000 millones de euros, que con el alto crecimiento que tenía España produjo que el porcentaje de deuda respecto al PIB se redujese, aunque nominalmente no lo hiciese.

Como ya he comentado, el aumento de la deuda se produjo a partir del año 2007 y por los altos déficits que se generaron en la crisis. Por otro lado los superávits que tuvimos en España en los años 2005, 2006 y 2007, no se utilizaron para reducir el nominal de la deuda, sino para aumentar el gasto público, aumentando así la estructura del estado.

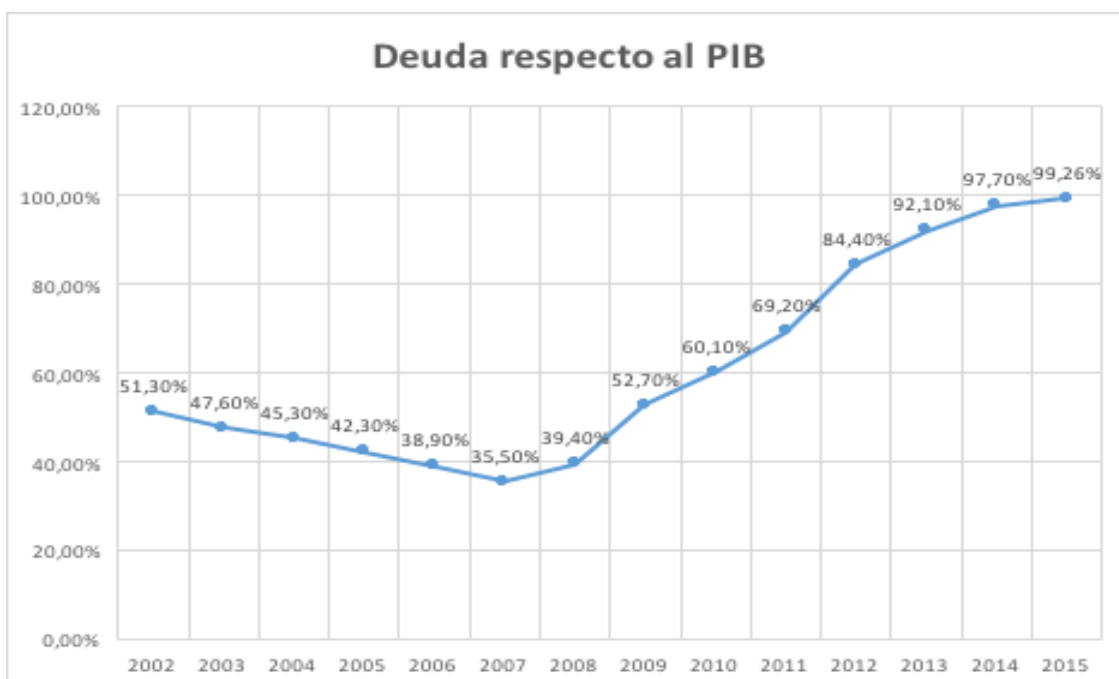


Ilustración 18. Ev. Deuda respecto al PIB (Datos: datosmacro.com. Elaboración propia)

Tal y como comentaba en el párrafo anterior, vemos en el gráfico adjunto que el superávit de los años 2005, 2006 y 2007 se utilizó para aumentar el gasto y no reducir la deuda, por ello la función de la deuda sigue paralela por el medio del aumento del gasto y el déficit negativo o superávit. Estos dos últimos prácticamente se reflejan.

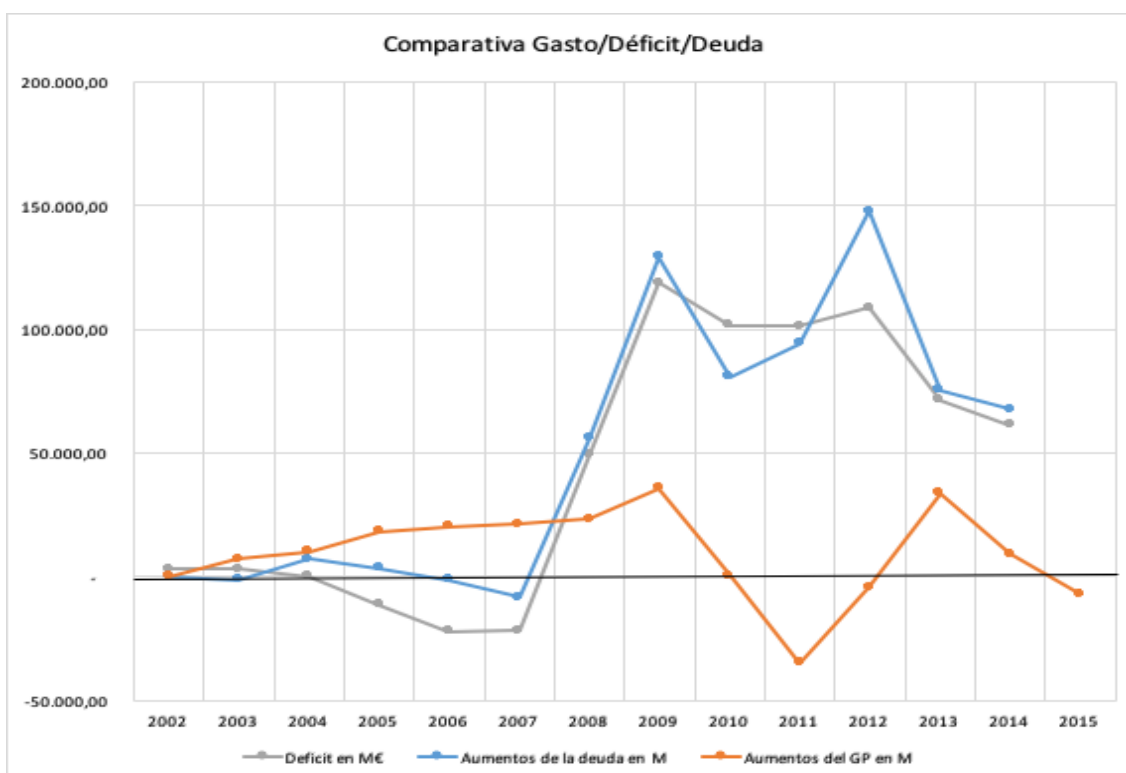
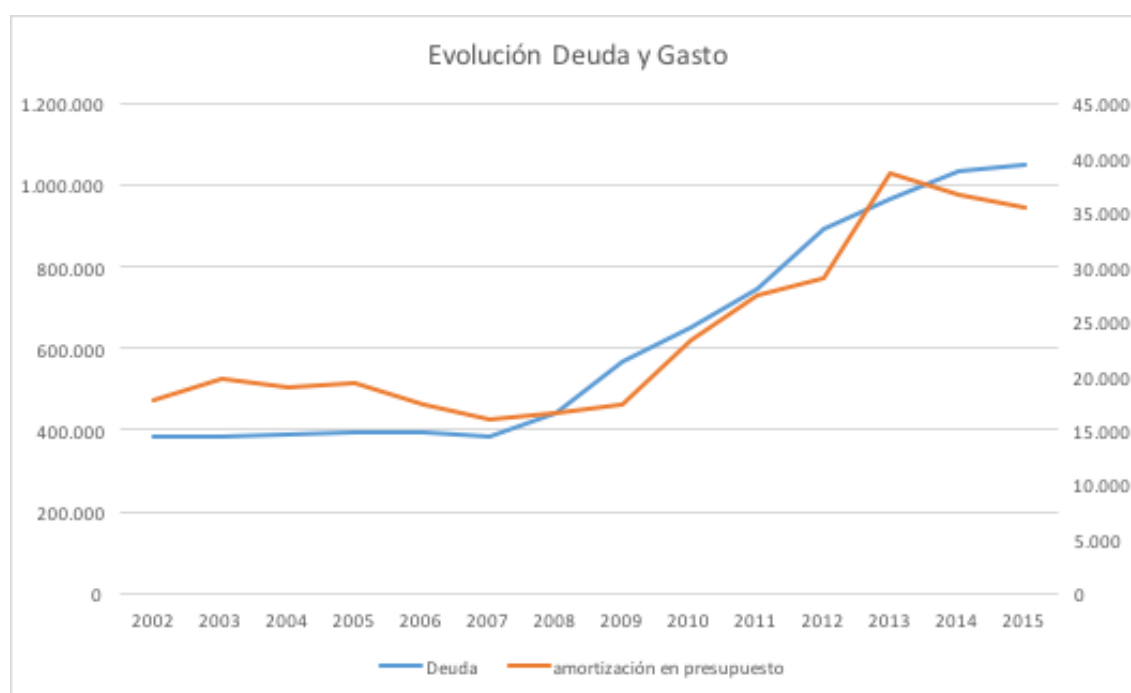


Ilustración 19. Comparativa Déficit, GP y Deuda (Elaboración propia)

En los primeros años de la crisis vemos como el déficit se dispara, llegando a su máximo histórico de 118.693,74 millones de euros, el 11% del PIB en el año 2009. Por otro lado en estos mismos años, el gasto sigue aumentando, por ello la deuda sigue una tendencia tan parecida a la del déficit ya que el descuadre entre gastos e ingresos se suplió con deuda.

A partir del año 2009 es cuando vemos que se produce un recorte en el gasto público, el mayor de todos se da en el año 2011 en concreto es de 34.704,34 millones de euros, por ello el déficit se reduce aunque no en la misma proporción, probablemente por los presupuestos de las CCAA y entidades locales. En el caso de la deuda, ésta sigue aumentando pero con menor fuerza que el año anterior.

En los dos años siguientes las tendencias vuelven a cambiar, pero esta vez el gasto aumenta y el déficit y aumento de la deuda se reduce. En primer lugar el aumento del gasto se da principalmente por el fondo de liquidez autonómico, que comienza a reflejarse en los presupuestos en el año 2013, por eso ese repunte. En segundo lugar, la deuda y el déficit se reducen porque la carga impositiva aumenta.



*Ilustración 20. Deuda y amortización en PGE (Elaboración propia)*

En el gráfico anterior podemos ver la evolución del valor nominal de la deuda pública y la evolución del coste de amortización de ésta, reflejado en los Presupuestos Generales del Estado. Como observamos la tendencia es muy parecida en los dos casos, con variaciones menos suaves en el caso de la amortización de la deuda. Éstos cambios y el

cambio de tendencia en el año 2013 se dan por las numerosas variaciones en la prima de riesgo y la posterior bajada de ésta en los últimos 3 años.

#### 4.3.6.2 *Rescate Financiero*

El rescate financiero es uno de los temas más controvertidos de la crisis, por el polémico debate que provocó y lo que ha condicionado y va a seguir condicionando en la economía española.

El año en el que empieza el rescate financiero es el 2009 y encontramos dos “pagadores”, el gobierno español y el Banco Central Europeo.

En el caso del gobierno español, la inyección de liquidez se da principalmente a través de tres entidades de carácter (datosmacro) (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) público:

- **FROB:** Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
- **SAREB:** Sociedad de gestión de Activos de la Reestructuración Bancaria.
- **FAAF:** Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.
- **FGD:** Fondo de Garantía de Depósitos.

Es preciso destacar por otro lado, que el rescate bancario no se refleja en los Presupuestos Generales del Estado, exceptuando en el año 2009, por diversas razones, una de ellas es porque parte del dinero invertido viene como aportación de la Unión Europea y otra porque el gasto genera la adquisición de un activo.

Para el rescate se han utilizado distintos instrumentos que voy a detallar a continuación:

- **Línea de crédito:** ésta se realiza a través del FROB.
- **Participaciones preferentes:** ha sido uno de los instrumentos más polémicos. Consiste en la compra de este tipo de activo financiero, por ello no se computa como déficit, donde el comprador aparece como acreedor y no como accionista, por esto no tiene poder político sobre la empresa.
- **Ampliación de capital:** a través del FROB y del FGD. En esta operación si se compraron acciones como tal, con el objetivo de vender las entidades compradas a bancos saneados. Se utilizó por ejemplo con la CAM, UNNIM y Nova Caixa Galicia.

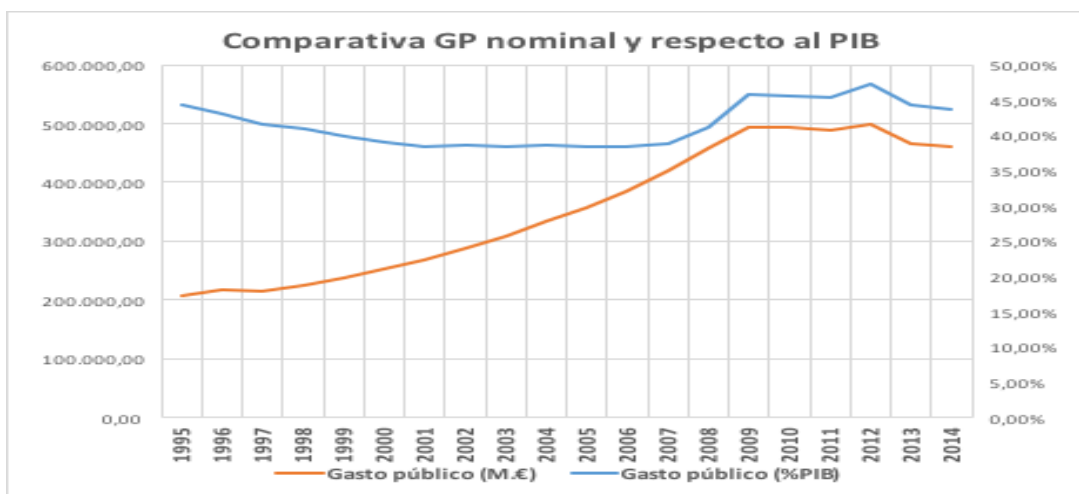


- **Avales:** también se trata de la compra de activos. Se realizó a través de la SAREB.
- **Esquema de protección de activos:** se trata de un instrumento que consiste en que el Estado (FROB y FGD) indemniza al banco comprador del activo en cuestión, si este se considera tóxico en un futuro. Este aval dura de 5 a 10 años.
- **Venta de activos inmobiliarios problemáticos:** El Estado compró a través de la SAREB activos considerados tóxicos, con bonos del estado. Se calcula que fue una operación de 45.000 millones de euros.
- **Condonación de deuda:** Otra forma de sanear las cuentas de los bancos se hizo con este instrumento. Se perdonó del 25% al 70% en algunos casos, el derecho de cobro de la deuda contraída a través de la compra de las participaciones preferentes.

## 5 CONCLUSIONES

Las conclusiones del análisis expuesto, están relacionadas fundamentalmente con el análisis del gasto de toda la serie examinada (2002-2015) y con el estudio de la evolución del gasto en el periodo de crisis (2008-2015).

La primera de las conclusiones a exponer es que en tiempos de bonanza, como los que disfrutó España entre los años 2002 y 2007, el gasto público nominal tiende a aumentar, tal y como defienden varias de las teorías expuestas en el Capítulo 2, y como se puede observar en la gráfica adjunta más abajo y en el análisis que se describe en el Capítulo (Pérez, 2015)



Sin embargo, el aumento real del gasto público no suele llegar a la opinión pública, debido a que el gasto público global no se suele medir nominalmente sino respecto al PIB. En este caso el gasto público no aumenta, sino que se mantiene o incluso se reduce. Esta forma de representar el gasto puede provocar “ilusión fiscal”.

Dentro del Presupuesto General de Estado podemos diferenciar distintos “tipos” de gasto, por ello he decidido agrupar las partidas en bloques de distinta naturaleza.

Entre todos y en primer lugar destaca el gasto social, que acumula más de la mitad del presupuesto total. Que este bloque ocupe el 52% del presupuesto total, se debe a que dentro de él nos encontramos con alguna de las partidas que más recursos económicos necesitan, como las pensiones o el desempleo.

Por otro lado, el gasto social ha evolucionado de forma positiva durante toda la serie, aunque con más fuerza hasta el año 2010. Es importante subrayar, que además de aumentar, su estructura ha cambiado, es decir, algunas partidas han seguido acaparando recursos, como en el caso de las pensiones o el desempleo, y otras en cambio los han perdido, como los servicios sociales.

En segundo lugar, en cuanto a importancia dentro del PGE, nos encontramos con el gasto financiero y transferencias a otras entidades públicas, que también han evolucionado globalmente de forma positiva. En este bloque ocurre lo mismo que en el del gasto social, ya que la amortización de la deuda ha ido ganando peso y las transferencias se han mantenido en los mismos niveles. Por último, es preciso destacar que, es normal que los costes de la deuda se hayan incrementado tanto, ya que la deuda global en la etapa de la crisis ha aumentado en 649.712 millones de euros, por los altos déficits a los que se ha enfrentado la economía española.

En tercer lugar, está el mantenimiento del estado, que ha tenido picos inusuales durante la crisis. Estos picos se deben a una pequeña parte del rescate financiero, ya que la mayor parte de éste no computa como gasto en el PGE, mediante el Fondo de Adquisición de Activos Financieros. Por otro lado, nos encontramos con el Fondo de Liquidez Autonómico que ha provocado también que el bloque llegue a máximos en los últimos años.

Los bloques restantes, las subvenciones, la inversión y las partidas de seguridad y estado de derecho se han mantenido en niveles parecidos durante toda la serie.

En cuanto al análisis del Presupuesto General de Estado de toda la serie, nos encontramos con que las partidas que más han variado son las siguientes:

Las partidas que más han aumentado son:

- Pensiones (66.700,73 M)
- Servicios de Carácter General (24.776,90 M)
- Deuda Pública (17.760,15 M)

Las partidas que más se han reducido son:

- Infraestructuras (-2.560,31 M)
- Defensa (-436,66 M)
- Fomento del Empleo (-436,66 M)

A la vista de lo expuesto podemos concluir, subrayando que el gasto aumentó de forma considerable hasta el año 2009. A partir de éste año y hasta la actualidad, el presupuesto se ha contenido, con pequeñas y sucesivas variaciones tanto negativas como positivas.

Por último, también es importante destacar que la estructura del gasto si que ha variado en los años de la crisis, ganando en importancia las partidas más sensibles a ésta, como el desempleo o la deuda.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

**Administración Pública. 2015.** Administración.gob.es. [En línea] 17 de Noviembre de 2015.

[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html#.VkyhhoRgZEq](http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/EntidadesLocales.html#.VkyhhoRgZEq).

**BBVA, Análisis Económico.. 2012.** *El nuevo sistema de nanciación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010.* Madrid : Research, 2012.

Boletín Oficial del Estado. [En línea] <https://www.boe.es>.

**CNMV. 2015.** [En línea] 15 de Noviembre de 2015.  
[http://www.cnmv.es/DocPortal/legislacion/realdecre/6\\_2008.pdf](http://www.cnmv.es/DocPortal/legislacion/realdecre/6_2008.pdf).

**Congreso de los Diputados. 2015.** Congreso.es. [En línea] 11 de Noviembre de 2015.  
[http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tip  
o=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tipo=2).

**datosmacro.** Datosmacro.com. [En línea] [Citado el: 25 de Octubre de 2015.]  
<http://www.datosmacro.com>.

**European Commision.** Eurostat. [En línea] <http://ec.europa.eu/eurostat>.

**Ferrer, José Vallés. 2009.** *ECONOMÍA ESPAÑOLA* . Madrid : Mc Graw Hill, 2009.

**Gobierno de España.** Hacienda y Administraciones Públicas. [En línea] [Citado el: 1  
de Noviembre de 2015.] [http://www.minhap.gob.es/es-  
ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx).

**Instituto Valenciano de Invetigaciones Económicas.** Ivie. [En línea] [Citado el: 5 de  
Noviembre de 2015.] <http://www.ivie.es/es/>.

**Jean, Jean-Paul y Jorry , Helene. 2013.** *Judicial Systems of the European Union  
Countries*. s.l. : CEPEJ, 2013.

**Larkey, P. y M.Winer, Ch. Stolp y. 1986.** *¿Por qué crece el gasto público?* s.l. :  
Papeles de Economía Española , 1986.

**Pérez, Luis Antonio Sáez. 2015.** Política Económica. Zaragoza : Facultad de Economía  
y Empresa, 2015, Vol. 4.

**Rivas, María Dolores Gadea. 1996.** *La Economía Política del Gasto Público en  
España*. Zaragoza : Colección Estudios, 1996.

**Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2015.** Administración Presupuestaria.  
[En línea] 17 de Octubre de 2015. [http://www.pap.minhap.gob.es/sitios/pap/es-  
ES/Paginas/Inicio.aspx](http://www.pap.minhap.gob.es/sitios/pap/es-ES/Paginas/Inicio.aspx).